Office of the Commissioner of Official Languages

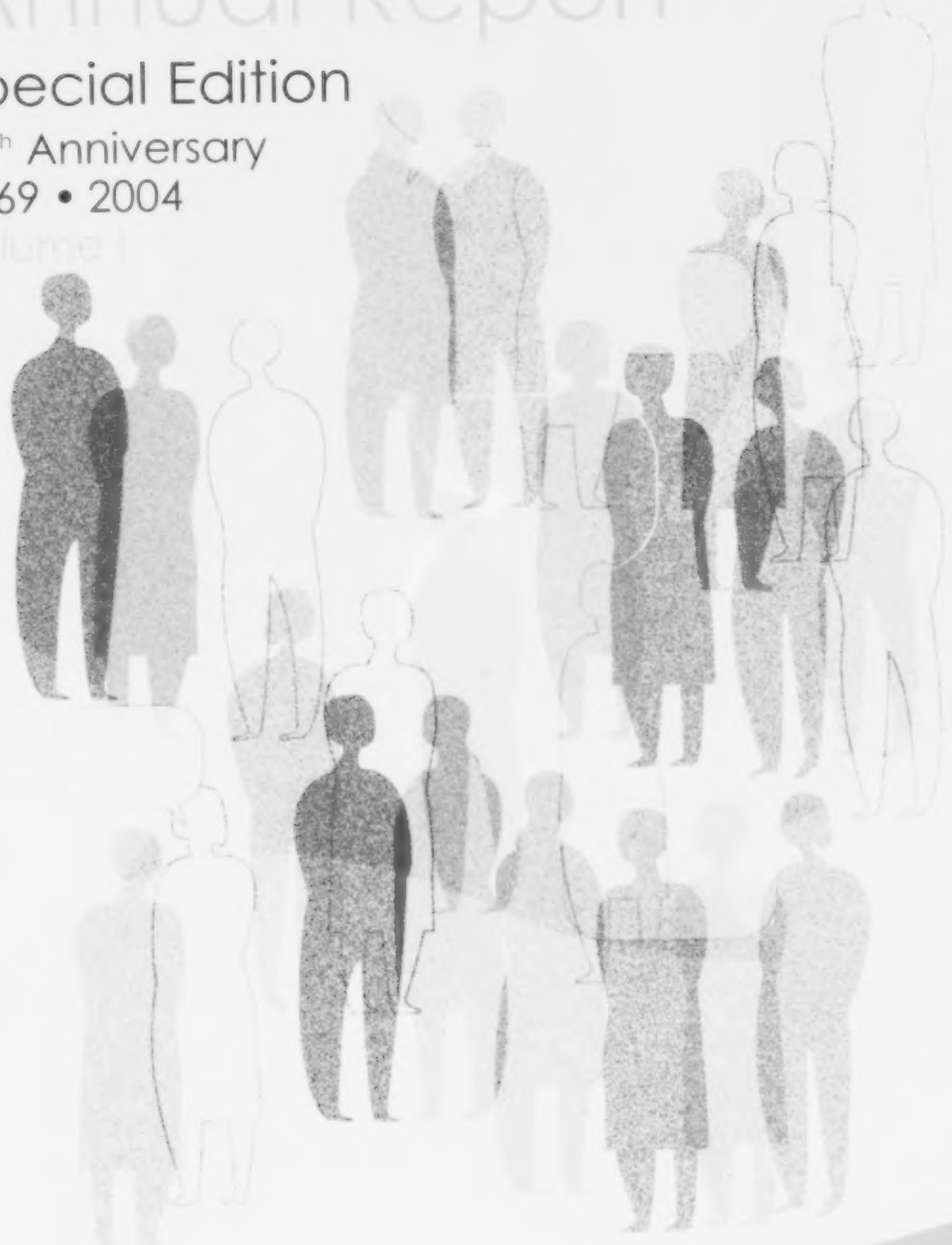
Commissariat aux langues officielles

Annual Report

Special Edition

35th Anniversary
1969 • 2004

Volume I



To reach the Office of the
Commissioner of Official Languages,
dial toll-free 1 877 996-6368.

Illustrations by Jérôme Mercier

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2005

Cat. No.: SF1-2005
ISBN: 0-662-69052-4

For a listing of any errors or omissions in this publication found
subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

Printed on
recycled paper

105-07196/

"Since 1970, Canadians have witnessed a clear progression in nearly all aspects of their daily lives when it comes to official languages. This progression is the result of the efforts of different levels of government, the increasing openness of the population, an interest in learning the other official language and the mobilization of official language minority communities."

The texture of Canada

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French — ourselves made up of many different elements — have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre of the pin symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.

Wearers of the emblem of the Office of the Commissioner of Official Languages are signifying their commitment to fostering harmonious human relations between the English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

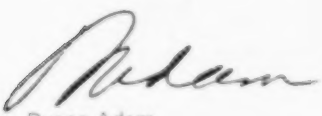
THE SPEAKER OF THE SENATE

OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2004 to March 31, 2005.

Yours respectfully,



Dyane Adam

THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS
OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2004 to March 31, 2005.

Yours respectfully,

Dyane Adam

Annual Report

Special Edition

35th Anniversary

1969 • 2004

Volume I

Summary

The year 2004–2005 marks the 35th anniversary of the *Official Languages Act* (the Act) and the Office of the Commissioner of Official Languages. The Commissioner commemorates this occasion in the annual report with a special presentation reviewing the achievements of this 35-year period. Thus, this annual report is exceptionally composed of two volumes. Volume I is devoted to a report on 35 years of the Act. In Volume II, the emphasis is on 2004–2005.

1969–2004: 35 years of official languages

When the Parliament of Canada passed the *Official Languages Act* in 1969, it was acting upon the findings of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, which had documented the poor state into which linguistic duality had fallen. The Act reaffirmed duality as a fundamental principle of Canada. The linguistic framework established at that time committed Canada to a major social transformation that definitely could not be accomplished overnight. Today we see an uninterrupted series of changes, both large and small, that have enriched the Canadian personality.

Canada's first *Official Languages Act* in 1969 marked the establishment of sound legal foundations for linguistic duality. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* followed in 1982 and the second Act in 1988. Over the years, the courts, especially the Supreme Court of Canada, were called upon to clarify these laws and forced governments to assume the responsibilities they established, especially for education. Several other pieces of federal legislation related to broadcasting, product labelling, the *Criminal Code*, and immigration, among others, consolidated the federal linguistic framework. This momentum at the federal level spread to most provinces and territories, which in turn adopted linguistic frameworks that took both official languages into account to varying degrees.

On these foundations, communities and governments progressively developed many, often original, models of governance to promote and ensure full expression of these rights. A number of programs and initiatives were implemented by Canadian Heritage, the Treasury Board, the Department of Justice, the Public Service Commission, the Privy Council Office, and so on. The provinces and territories began to work together for education and Francophone affairs. Minority communities were quick to create advocacy groups in each province and territory, and more recently achieved governance of their own schools nationwide. Virtually all social, cultural and professional sectors established representative and collaborative bodies. More recently, joint governance models have brought together stakeholders from communities and different levels of government.

Duality is now reflected at all levels: from the highest government institutions to civil society, the private sector, and among citizens. Equality of both official languages is embodied most clearly in education, as the two official language communities now have education rates that reflect greater equality. French became stronger in Quebec and generally held its own elsewhere in Canada; as did English in Canada. English remained overall stable in Quebec. Canadians in all regions are more bilingual. Federal services are increasingly available in both official languages. Anglophones and Francophones are more equitably represented within the federal administration, where they can work more frequently in their own language. The nation's major cultural institutions (the CBC, the Canada Council for the Arts, the National Film Board, and so on.) exemplify duality and actively support it. At mealtimes, Canadians across the country generally see labels on consumer products written in both official languages. Income gaps in both major linguistic communities have narrowed considerably. Awareness of the importance of delivering health care in a citizen's own language is now well entrenched. National sports are played to a greater extent in both languages and they involve athletes from both communities.

The Canadian personality has achieved full maturity thanks to its unique components of linguistic duality, multiculturalism and openness to diversity. It communicates with others, participates in the democratic process, and cherishes tolerance and diversity. It travels, having acquired experience that is, in many respects, recognized and sought out around the world. It is one of our strengths, but in this changing world, it cannot afford to let its guard down. To preserve past achievements and obtain justice on as yet unexplored fronts, there are still many challenges confronting linguistic duality, which is thus a work in progress.

The promises contained in the Constitution and the *Official Languages Act* have not yet been completely fulfilled. Several issues in the field of linguistic duality will therefore require careful monitoring in years to come. These are the most important ones:

- **Government leadership.** The major accomplishments dating from 1963, 1969, 1982, 1988 and 2003 came to fruition through strong political leadership at the federal level. Conversely, achievements are eroded when the Government of Canada fails to remain committed and vigilant in promoting duality, especially in supporting linguistic minorities. In addressing the issues we have identified, Government of Canada accountability and co-operation between all levels of government and civil society will remain the key determinants of success.
- **Diversity and duality.** Canada was built through the efforts of a population with diverse histories, ethnic origins, cultures and languages. The country is firmly committed to recognizing and promoting this diversity nationally as well as internationally. Much is at stake in this process, given the impact of globalization. Despite the complex governance that results from this openness, it is important for Canadian policies in areas such as immigration, multiculturalism, cultural and artistic development, and trade and international affairs to more fully reflect the linguistic duality inscribed in the foundations of Canadian society.
- **Comprehensive education.** The curtailing of French language education in minority communities stands as a dark chapter in Canadian history. Despite the turnaround over the past 15 years, much remains to be done to ensure that the Francophone minority has access to a comprehensive education system. In general, minority schools must be given the means to recruit and keep the target school population defined under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as by failing to enrol, members of the minority will lose the ability to pass along these education rights. The English school network in Quebec succeeds in enrolling most entitled students, but is challenged by the need to accommodate an increasingly diverse student clientele.
- **Learning of official languages.** Progress has been made in terms of individual bilingualism, but Canadian society is not yet fully equipped to tap the potential of Canadian bilingualism and world multilingualism. Canada has developed expertise in second language learning, especially through immersion programs and bilingual school environments. This expertise should have a much greater presence in provincial and territorial educational institutions. More resources should be devoted to learning one's second official language and partnerships created between the government and communities to achieve better outcomes in the future, particularly in education, but also on a lifelong basis.
- **Bilingual government.** The federal administration has made considerable efforts to serve the Canadian public in both official languages, to ensure equitable participation by Anglophones and Francophones in its workforce, and to allow them to work in their own language. The results over 35 years show that the government can make progress on this front, but we have also noted stagnation on several levels over

the past 10 years or so. In addition, transformations in government will generate new ways of serving the public which continue to respect official language provisions.

- **Joint governance.** Part VII of the *Official Languages Act* identifies the responsibilities of federal institutions for the vitality and development of official language minorities. One of the positive outcomes of these provisions has been the implementation of joint governance mechanisms that bring together representatives from government institutions and communities. This is a very valuable innovation that should be extended to many other fields of activity.
- **Review of the federal linguistic framework.** It will only be possible to meet the challenges we have identified if the government undertakes a serious examination of the state of its linguistic framework. The government must review its focus on the Act. It should no longer be seen as a collection of parts—communication with the public, language of work, promotion, and so on.—but as a coherent and logical whole with a single goal. This will not only assure the equality of status of English and French in federal institutions, but also support the development of minority communities and lead to equality of status of the two official languages in Canadian society. Such an approach follows the jurisprudence of the Supreme Court of Canada, which states that language rights should be interpreted broadly and in the spirit of the law, based on the purpose of these rights. In the short term, some changes are imperative. The scope of section 41 of the Act must be clarified through legislation. The government must also adopt a regulatory framework specifying the means federal institutions shall use to fulfil their obligations with respect to the development of communities and the promotion of linguistic duality. As well, since the government must now modify the regulations governing the RCMP's linguistic obligations, as a result of a recent decision, we strongly encourage the Goverment of Canada to show leadership and review the entire *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations.*

2004–2005: In the wake of the *Action Plan for Official Languages*

During 2004–2005, official languages made encouraging progress. The success stories and the leadership prize awarded this year show how the Government of Canada continues to work hard for official languages. Still, much remains to be done.

Investigations and audits conducted during the past year show that improvements are needed in the areas of service to the public, language of work, and the development of minority language communities. These are the issues that will continue to hold our attention, especially as the government seeks to develop new ways to deliver its services to Canadians.

For the first time, the Commissioner's report cards offer an evaluation of the implementation of the official languages program in 29 federal institutions. These assessments make it quite clear that simply having an infrastructure in place is not enough. Rather, policies and directives must provide consistent results on the ground. Just one-third of the federal institutions earn a "good performance" in this first version of what will be an annual report card.

A slow and timid approach appears to be holding back the changes recommended in last year's annual report to advance certain strategic portfolios. Stronger and more visible leadership is needed to counteract this.

In short, the past year shows that work in the area of official languages is stagnating. Stronger political and administrative leadership is required from the Government of Canada. Our political and administrative leaders must chart

a clearer course, by proposing a generous and stimulating vision for our society.

At the conclusion of these two volumes, the Commissioner does not make any specific recommendations. She focusses on the historical progress in the area of linguistic duality since the adoption of the first *Official Languages Act* in 1969 and demonstrates the challenges still to be met. One of the few turning points in developing linguistic duality was the unveiling of the *Action Plan for Official Languages* in 2003. While this is no simple achievement, the implementation of the Plan does not meet the expectations it created. As was clearly seen in last year's annual report, political leadership is in a downward spiral and is running out of steam; it lacks the strength to properly undertake the renewal of linguistic duality announced in 2003. And, as the report on the past 35 years shows, if this political and governmental leadership does not emerge, Canada may well see its linguistic duality fade.

Table of Contents

SUMMARY I

1969-2004: 35 years of official languages i

2004-2005: In the wake of the *Action Plan for Official Languages* iii

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1 CANADA'S LINGUISTIC FRAMEWORK 3

1969-2004: The 35th anniversary of Canada's *Official Languages Act* 4

The origins of duality 4

The years of awakening 6

The years of social action 8

The years of legal challenges 12

The years of re-evaluation 15

The years of revitalization 16

Conclusion 18

CHAPTER 2 THE FACE OF CANADA 19

A bilingual society 21

Ethnolinguistic composition of the population 21

Within the general population 23

Civil society 24

The private sector 25

Public opinion about bilingualism 26

Active minorities 28

Governance of official language minorities 28

The Francophone minority 30

The Anglophone minority 31

Duality, diversity and the intermingling of cultures and ethnicities 33

Aboriginal peoples and duality 34

Multiculturalism 34

Immigration 35

Cultural diversity around the globe 38

Conclusion 38

CHAPTER 3 GOVERNANCE 41

Services to the public in both official languages 43

Language of work 46

Equitable participation 48

Community development and official language promotion 50

Federal involvement 50

Provinces and territories: key players 52

Support for bilingualism 52

At home 52

In the national capital 53

On the Internet 54

Abroad 55

To judge and protect 56

Bijuralism 56

The administration of justice 57

Public security 58

Conclusion 59

CHAPTER 4 GROWING AND LEARNING 61

Progress in raising educational levels 62

The quest for educational rights 63

Exogamy 65

The educational challenges facing the Anglophone minority in Quebec 67

Recruiting rights-holder students 68

Adapting to diversity 68

The educational challenges facing the Francophone minority 69

Target Francophone school population 70

Early childhood 70

An overall strategy 72

Intergovernmental co-operation 73

Second language learning 73

Post-secondary education 77

Colleges 77

Universities 78

Distance learning 81

Language training 81

Conclusion 82

CHAPTER 5 COMMUNICATING AND CREATING **85**
Communications 86
Regulations that reflect the Canadian reality 87
The Canadian Broadcasting Corporation 88
The broadcasting industry 89
Community media 90
Culture 92
Public support 92
Community support 95
Conclusion 97

CHAPTER 6 HEALTH, WORK AND TRAVEL **99**
Health 100
Health Canada: listening closely 102
Community governance of health 103
Sport 104
The economy 105
Economic profile of official language communities 105
Community governance in economic development 106
The economics of language 107
Transportation 109
There is French in the air 109
Inertia at Air Canada 109
VIA Rail 110
Transportation issues 110
Conclusion 111

CONCLUSION **113**
The new Canadian personality 114
Issues for the future 115

INDEX **117**

Introduction

Canada's *Official Languages Act* was passed in 1969 in the wake of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism[1] report, which had drawn a portrait of the country's linguistic duality. On the occasion of the 35th anniversary of the Act, the 2004–2005 Annual Report by the Commissioner of Official Languages reviews what has been achieved over this period.

Together with Native peoples and multiculturalism, linguistic duality is one of the fundamental features of the Canadian identity. As this feature has evolved over the past 35 years, it has shaped the way Canadians see themselves and are seen by the world. The existence of two communities, one Anglophone and one Francophone, with equal standing recognized in the Constitution and actively promoted by the government's policies, confers a distinctive shape on the Canadian personality.

Of course, the composition and structure of these official language communities are not frozen in time. On the contrary, throughout the last century, the Canadian population has continued to diversify, partly through immigration, but also to a certain extent through the intermingling of the groups that make up Canada. But the fact remains that, multiculturalism and diversity aside, Canada still cherishes its linguistic duality. English and French constitute the integrating framework of this mosaic. Today, three quarters of Canadians recognize the importance of preserving the country's linguistic duality.

Canada is also seen abroad as a country that has promoted diversity by guaranteeing respect for its minority groups in the Constitution itself and putting governance structures into place that encourage its citizens, especially minorities, to participate in major societal issues. Recently, the United Nations Development Programme cited Canada as an example for its language planning. Drawing on its extensive experience in official languages, Canada has much to contribute to the rest of the world. Its expertise in minority governance as well as second language teaching, translation and language technology, bijuralism, and more, is in fact much sought after in world markets. It is important to add that this expertise benefits not only institutions but also individuals, who, by becoming bilingual, broaden their horizons.

If we have used the term "progress" to describe what has been accomplished over the past 35 years, it is because the situation at the outset was far from equitable for the two official language communities and the road toward equality was full of obstacles. It should be added that we have yet to reach our destination. Although we have covered considerable ground, we still have a considerable distance to go. Nevertheless, our achievements to date offer convincing evidence that our mission can be accomplished.

In the following pages, we will examine the achievements and challenges of managing linguistic duality in Canada. By now, it has become such an integral part of the Canadian personality that we will be discussing this issue as if it were a real person. Accordingly, after examining its framework, that is, its legal and historical foundations (Chapter 1), we will analyse the face of duality (Chapter 2), then, in turn, the degree to which this duality is an integral part of the way Canada governs itself (Chapter 3), grows and learns (Chapter 4).

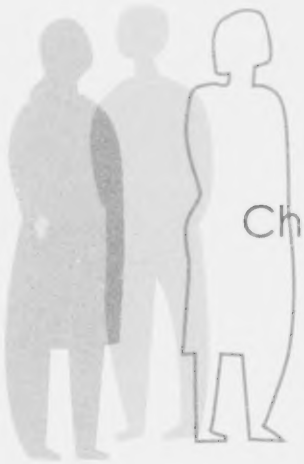
[1] Henceforth referred to as the B and B Commission.

communicates and creates (Chapter 5), and lives a healthy lifestyle, produces and travels (Chapter 6).

The Office of the Commissioner is conducting this review to help Canada's citizens and governments better understand the mission our country embarked upon 35 years ago and to consider ways we can fully realize all we set out to do. The second volume reports on the Commissioner's activities over the past year. In this volume, we track the progress of the *Action Plan for Official Languages*, launched in March 2003. We also, for the first time, issue "report cards" on 29 federal institutions based on their implementation of the *Official Languages Act*. Furthermore, the second volume provides a follow-up on actions taken by these institutions based on recommendations made in the Commissioner's 2003-2004 Annual Report. Finally, it provides a list of Canadian official language success stories, as well as follow-ups to investigations and audits done throughout the last year.

Chapter

Canada's Linguistic Framework



Chapter 1

"To quote the Durham report (1838), 'they thus live in a world of misconceptions, in which each party is set against the other not only by diversity of feelings and opinions, but by an actual belief in an utterly different set of facts ...' Thus it was that the regional meetings a century and one quarter later, very often gave us the impression of listening not to a dialogue, but to two soliloquies."

— B and B Commission, *Preliminary Report*, Ottawa, 1965, p. 129.

1969–2004: The 35th anniversary of Canada's *Official Languages Act*

Thirty-five years ago, the Government of Canada followed up on the first recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism by passing the *Official Languages Act*. This put Canada's fundamental linguistic duality back on the agenda. Over the past 35 years, considerable progress has been made with respect to official languages, as comparisons with the B and B Commission's findings illustrate.

In this chapter, we will present highlights of the recognition and establishment of Canada's linguistic duality. The milestones in this chronology will be analysed in greater detail in the chapters that follow in order to identify the gains made and the challenges that remain.

The origins of duality

1867 The ***Constitution Act, 1867***, a pact between representatives of Lower Canada (Quebec), Upper Canada (Ontario), New Brunswick and Nova Scotia, is passed. Later, it comes to be viewed as a double federal pact: one between the provinces making up the new country, and one between the English and French populations, the so-called "founding peoples." Two dominant traits of contemporary Canada are thus established: federalism and linguistic duality. Native peoples' ancestral rights and, later, multiculturalism round out the core personality of Canadian society. In the *Constitution Act, 1867*, the country's linguistic duality is mostly reflected in section 133, which recognizes the right to use either English or French in the federal parliament and the Quebec legislature, as well as in courts under federal or Quebec jurisdiction. Section 93 enshrines the rights of Protestant and Roman Catholic minorities to denominational schools in provinces where they are already recognized, which—at a time when language is intimately associated with religious affiliation—amounts to recognition of language rights in education.

ACHIEVEMENTS:

- **In Quebec, a guarantee that government will operate in French and that the Anglophone minority will be protected.**
- **A guarantee of denominational education that also translates into a guarantee of French language education in Ontario and English language education in Quebec.**

Late 19th Century: Crises and organizing by minorities. As early as 1871, the New Brunswick Schools Crisis illustrates the precarious nature of linguistic duality: Francophone schools are threatened with closure unless they abandon their Catholic character. This situation is repeated elsewhere in Canada (see box).

1871 New Brunswick Schools Crisis
1885 Northwest Rebellion
1890 Manitoba Schools Crisis
1901 Northwest Territories Schools Crisis
1912 Ontario Schools Crisis

Francophone minorities from east to west had been organizing locally in religious associations and administering their own schools and hospitals since well before Confederation. The Société Saint-Jean Baptiste, founded in Quebec in 1834, had local chapters in a number of Francophone communities across Canada. But given the risks they face, Francophone minorities start forming their first collective organizations in 1881, with the creation of the Société nationale des Acadiens in the Maritimes. The same scenario plays out in Ontario, Manitoba and the other provinces. In the years that follow, official language minorities in each

COMMUNITY OFFICIAL LANGUAGE GOVERNANCE

Province/Territory	Advocacy organizations for official language minorities (founding date)	
New Brunswick	Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (1973)	
Nova Scotia	Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (1968)	Société nationale de l'Acadie (1881)
Prince Edward Island	Société Saint-Thomas-d'Aquin (1919)	
Newfoundland and Labrador	Fédération des francophones de Terre-Neuve-et-Labrador (1973)	
Quebec	Alliance Quebec (1982), Quebec Community Groups Network (1995)	
Ontario	Assemblée des communautés franco-ontariennes (1910)	
Manitoba	Société franco-manitobaine (1916)	
Saskatchewan	Assemblée communautaire fransaskoise (1912)	
Alberta	Association canadienne-française de l'Alberta (1926)	
British Columbia	Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (1945)	
Northwest Territories	Fédération franco-ténoise (1978)	
Yukon Territory	Association franco-yukonnaise (1982)	
Nunavut	Association des francophones du Nunavut (1997)	
Canada (Francophone)	Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (1975)	

Note: the names used for the organizations are their current ones.

province and territory form their own associations (see box).

ACHIEVEMENTS:

Throughout this century, leadership, activist engagement and a collective conscience develop, and community governance gradually takes shape within the Francophone minority.

EARLY STEPS TOWARD BILINGUAL SERVICES IN THE GOVERNMENT OF CANADA

1927 French takes its place beside English on postage stamps ...
1936 ... and bank notes
1945 Federal family allowance cheques are issued in both official languages for Quebec recipients
1959 Simultaneous interpretation is provided in the House of Commons
1962 Federal family allowance cheques are issued in both official languages across Canada

FEDERAL INSTITUTIONS AT THE FOREFRONT OF LINGUISTIC DUALITY

1934 The Translation Bureau
1936 The Canadian Broadcasting Corporation
1939 The National Film Board
1952 The Collège militaire royal de Saint-Jean
1957 The Canada Council for the Arts
1964 The Language Training Centre
1967 Telefilm Canada

The years of awakening

1963 The **Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism** (B and B Commission), chaired by A. Laurendeau and A. D. Dunton, is convened by the government of the Right Honourable Lester B. Pearson to re-examine the linguistic duality instituted by the federal pact. Starting with its preliminary report in 1965, the Commission provides a stark assessment of the crisis in which Canada finds itself. It recommends a series of official language measures in a variety of areas, including education, culture, labour, immigration, associations and the workings of the Public Service and the national capital. The guiding principles for these recommendations are equality of status, as well as equality of opportunity for individuals, the creation of conditions for cultural development, equality and a degree of self-determination for each community and, finally, respect and generous treatment for minorities.

ACHIEVEMENTS:

A large body of knowledge and research is established, and the first large-scale official language reform program is put on the table.

1969 The 1969 ***Official Languages Act*** of Canada is the most direct outcome of the B and B Commission. The Act is passed by the government of the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau.

- The Act formally recognizes the equal status of English and French.
- Its main purpose is to ensure that the services provided by federal institutions are available in both official languages in the National Capital Region and in districts designated as bilingual.
- The concept of "territoriality," based on bilingual districts, will eventually be abandoned in favour of one of "personality" (individual rights) in order to increase coverage of bilingual services.
- The Act also creates the position of Commissioner of Official Languages, whose role is to oversee implementation of the legislation, receive and investigate complaints lodged by the public, conduct independent studies and report to Parliament.
- The parliamentary resolution passed in 1973 specifies its principles and how it will be administered.

ACHIEVEMENTS:

Legislative guarantee and a complaint mechanism to protect citizens' place in Canadian society and their right to interact with the Government of Canada in their own language.

NEW BRUNSWICK: THE ONLY OFFICIALLY BILINGUAL PROVINCE

New Brunswick's approach to language legislation is worthy of mention. Over the years, the province has passed a number of laws dealing with official languages:

- the *Official Languages of New Brunswick Act* (1969);
- the *Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick* (1981);
- the *Act to Amend the Official Languages of New Brunswick Act* (1990); and
- the constitutional amendment of 1993 (New Brunswick), which enshrined in the Constitution the principle of equality of the two linguistic communities through the addition of subsection 16(1) to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In June 2002, the provincial government took an additional step by passing a new *Official Languages Act* following the Court of Appeal ruling in the Charlebois case. The new Act modernized and enhanced the 1969 Act. It had a number of objectives: to ensure that the province was fulfilling its constitutional obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (of which subsections 16(2), 17(2), 18(2), 19(2) and 20(2) apply only to New Brunswick), and to ensure that court rulings were respected. Furthermore, the new Act:

- placed linguistic obligations on certain municipalities;
- created an Office of the Commissioner of Official Languages;
- granted the province's population the right to receive health care services in both official languages; and
- provided a mechanism for reviewing the Act.

THE TONE SET BY THE FIRST COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES, KEITH SPICER

"I spoke of common sense, imagination and generosity—a triad which I later told our staff should be the operating slogan for our whole office. I spoke of hope, not fear; of fair play; of a better chance for our children; of trying to understand frustration on all sides; of exploiting Canada's promise to the world of a tolerant society based on two globe-spanning languages. I spoke of two national languages, then as always, not as a problem but as an opportunity. It helped that I actually believed all this."

— K. Spicer, *Life Sentences: Memoirs of an Incorrigible Canadian*, Toronto, McLelland and Stewart, 2004, pp. 98-99.

1970 The Secretary of State launches the **Official Languages in Education Program** (OLEP) to support minority language and second-language education. To date, this remains one of Canadian Heritage's most important official language programs.

ACHIEVEMENTS:

Since then, millions of students in the Anglophone and Francophone communities have learned the other official language, and thousands of official language minority students have gained access to schools in their own language, in part through OLEP funding.

1971 The Government of Canada adopts an official policy of **multiculturalism**, which recognizes the equal value and dignity of all ethnocultural groups. In 1982, the Charter enshrines Canada's multicultural nature in the Constitution, and the 1988 *Canadian Multiculturalism Act* completes this legislative framework. This multiculturalism policy acknowledges the growing diversity of Canada's make-up, which stems largely from immigration.

ACHIEVEMENTS:

Formal recognition of multiculturalism and of the contribution of cultural diversity to the social fabric of Canada.

The years of social action

1974 The conflict with the **Quebec air traffic controllers**, which begins in 1974 and runs through to 1980, highlights the tensions surrounding bilingualism in the country. Shortly after the 1969 Act comes into force, bilingualism is introduced into air traffic communications, resulting in a collision of diametrically opposed views on the scope of linguistic duality.

ACHIEVEMENTS:

Expansion of linguistic duality into the airline industry; use of both official languages for technical and scientific purposes.

1977 The ***Charter of the French Language*** (Bill 101) is enacted in Quebec in 1977 (see box).

ACHIEVEMENTS:

Reinforcement of the French fact in Quebec and, by extension, in Canada.

QUEBEC'S LANGUAGE FRAMEWORK

The goal of Quebec's language framework was to promote French as the primary language used in the province, given its minority status on the continent. This framework was implemented gradually, starting in the 1960s.

- The Office québécois de la langue française was created in 1961;
- The *Act to Promote the French Language in Québec* (Bill 63) was enacted in 1969;
- The *Official Language Act* (Bill 22), which gave pride of place to French, was enacted in 1974;
- The 1977 *Charter of the French Language* reinforced the use of French in the public sphere.

The policy, while affirming the primacy of French, also recognized the rights of the Anglophone minority and the contribution of English institutions to Quebec society. For example, in 1987, amendments to the *Act respecting health services and social services* guaranteed that health and social services would be delivered to Anglophones in English. Furthermore, Bill 86 recognized the right of minorities to post signs in their language also, provided French was predominant.

The co-existence of the federal and Quebec governments' language policies is often perceived as a source of conflict in Canada and provides plenty of fodder for columnists. While the Government of Canada's policies recognize the language rights of individuals (the personality principle) and seek to further both languages, Quebec's policies recognize the language rights of a community making up the majority of the population in a given territory (the territorial principle) and place emphasis on a single language. The courts have considered this distinction on a number of occasions and, generally speaking, have recognized the goals of the *Charter of the French Language* as legitimate, provided its provisions are implemented in accordance with the rights set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*.[2]

However, the broader approach of accommodation that characterizes this relationship can be seen as exemplary because it was born of a democratic process: "... it is the democratic process of adopting the laws and of implementing them more than the achieved results that may in the long run best establish the legitimacy of the language planning effort in Quebec and Canada."[3] In terms of the results obtained, some see Canada's situation as exemplary on an international scale as well. In fact, the 2004 Global Human Development Report of the United Nations Development Programme (UNDP) cites Canada as a model for its system of asymmetric federalism and the positive effect this has on protecting the Francophone element.[4]

---

2 See judgments *A.G. Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66; *Ford v. A.G. Quebec* [1988] 2 S.C.R. 712; *Devine v. Quebec (A.G.)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *Entreprises W.F.H. Ltée v. Quebec (A.G.)*, [2001] R.J.Q. 2557 (C.A.).

3 R. Y. Bourhis and D. E. Marshall, "The United States and Canada" in *Handbook of Language and Ethnic Identity*, edited by J. A. Fishman, New York, Oxford University Press, 1999, p. 261.

4 United Nations Development Programme, *Human Development Report 2004, Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York, 2004.

1977 **Canadian Parents for French** is created in 1977 to promote linguistic duality in Canadian society. This organization plays an important role in promoting the teaching of French as a second language.

ACHIEVEMENTS:

Leadership and commitment to linguistic duality in the Anglophone majority; a contribution to increased bilingualism among young Anglophones.

1978 The Government of Canada supports the creation of the **Court Challenges Program of Canada** in 1978 (see box).[5]

ACHIEVEMENTS:

The only mechanism of its kind in the world that places resources in the hands of all Canadians and enables them to assert their constitutional equality and language rights.

THE COURT CHALLENGES PROGRAM OF CANADA: A WORLDWIDE ONE OF A KIND

In March 1992, Supreme Court of Canada Justice Bertha Wilson wrote in a letter to the Minister of Justice, "[...] it is totally illusory to confer rights on people who do not have the means to enforce them." With these words, she summed up one of the foundations of the Court Challenges Program.

We may recall that, during the 1970s, a number of provincial laws virtually ignored the protections granted by Canada's Constitution. The Government of Canada created the Court Challenges Program in 1978 to help give individuals and groups with limited resources the ability to have their linguistic rights clarified. Over the years, the Program has undergone many changes. Its mandate was expanded in 1985 to include equality rights with respect to legislation, regulations, guidelines and practices at the federal level only. Because of budget cutbacks, the Program was terminated in 1992 but subsequently revived in 1994. Since being reinstated, it has been administered by a decision-making body that is completely independent from the government.

The Court Challenges Program of Canada is the only known program of its kind in the world. Since it was founded 26 years ago, a number of now-famous language cases have received financial assistance from the Program, including the Ford, Forest, Mahé, Arsenault-Cameron and Doucet-Boudreau cases, to name just a few. The Program has enabled a number of official language communities to go to court and, in most cases, obtain broad, generous interpretations of their language guarantees. For example, school management was finally achieved thanks to cases supported by this program, although challenges on this issue unfortunately continue to be necessary.

Source: R. Goreham, *Language Rights and the Court Challenges Program*, Commissioner of Official Languages, Ottawa, 1992.

[5] The Web site for the Court Challenges Program is www.ccppcj.ca/e/ccp.shtml.

1978 **Quebec** signs an agreement with the Government of Canada in 1978 regarding the management of **immigration** within its borders. A new agreement in 1991 reinforces the role played by the province. This initiative proves to be a model that would later be adopted by other provinces.

ACHIEVEMENTS:

Canada's demographic policy becomes more representative of linguistic duality.

1980 The **Joint Committee on Official Languages** is created in 1980, bringing together members from the Senate and the House of Commons. It becomes a standing committee in 1984 and is replaced by separate Senate and House of Commons standing committees on official languages in 2002, with mandates under the 1988 Act.

ACHIEVEMENTS:

Creation of a parliamentary oversight mechanism to foster the equality of the two official languages.

1981 Implementation of the **National Program for the Integration of Both Official Languages in the Administration of Justice** (POLAJ) begins in 1981 with co-operation between the Secretary of State of Canada, the Department of Justice and other federal institutions and institutions of higher education. POLAJ fosters the development of common law tools in French and of civil law tools in English, as well as legal information tools to enable both systems of law to be taught and practised in the minority official language.

ACHIEVEMENTS:

Improved access to justice in both official languages, as the players in the Canadian justice system have specialized terminology, teaching and documentary tools.

1982 In 1982, the Government of Canada led by the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau repatriates the Constitution and adds to it the ***Canadian Charter of Rights and Freedoms.*** A number of sections of the Charter (16 to 20 and 23) guarantee language rights.

ACHIEVEMENTS:

The Charter :

- **affirms the equal status of English and French in Canada, which means that all laws must be passed in both official languages, that either of the two can be used for any parliamentary business and in legal proceedings in federal courts, and that anyone can receive services from, and communicate with, the Government of Canada in the official language of his or her choice;**
- **affirms that New Brunswick is an officially bilingual province; and**
- **recognizes the right of parents in official language minority communities to manage their own public education facilities and to have their children receive instruction in their own language.**

The years of legal challenges

1985 Parliament adds **Part XVII to the *Criminal Code***, specifying language rights that apply under criminal law. However, it is not until 1990 that defendants obtain a general right to a trial in their language in all provinces and territories.

ACHIEVEMENTS:

The right to be heard by a judge, prosecutor and jury that understand the official language of the accused in criminal proceedings throughout Canada.

1985 The **Committee of Deputy Ministers of Official Languages** is created in 1985 to centralize management of the government's official language priorities and programs. The accountability framework built into the 2003 *Action Plan for Official Languages* grants the Committee jurisdiction over all issues relating to the application of the Act.

ACHIEVEMENTS:

All public servants are encouraged to play a leadership role, assume responsibility and foster horizontal co-ordination.

1988 The new ***Official Languages Act*** tabled by the government of the Right Honourable Brian Mulroney is passed in 1988 to ensure that the language rights guaranteed in the 1982 Charter are fully implemented. It is considerably broader in scope than the 1969 version.

- The first five parts of the Act dealing with the operations of the Government of Canada and its relations with citizens prevail over any other federal legislation or regulation except the *Canadian Human Rights Act*.
- Part VII commits federal institutions to enhancing the vitality and supporting and assisting the development of official language minority communities while fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.
- The mission of the Commissioner of Official Languages is expanded and organized around six roles: ombudsman, auditing, promotion and education, institutional and community liaison, monitoring and court remedies.
- The Act is supplemented by the 1992 *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*. Since 1994, approximately 30 federal institutions must also meet special reporting requirements under Part VII.

ACHIEVEMENTS:

Reinforcement of the Government of Canada's responsibility for promoting official languages; improved guarantees regarding the exercise of legal remedies where the right to be able to work and receive services in the official language of one's choice is not respected; important recognition of linguistic minorities as communities.

OFFICIAL LANGUAGES GOVERNANCE

Implementing rights requires political leadership, organizational capacity and resources. This type of governance takes place on a number of levels: federal, provincial/territorial and municipal.

At the **federal level**, political leadership is provided by Cabinet and has been co-ordinated, since 2001, by a Minister responsible for Official Languages. Of course, the legislative framework is handled by Parliament and its standing committees on official languages (since 1980). The Commissioner of Official Languages monitors the government's commitments vis-à-vis the provisions and spirit of the Act. Co-ordination at the administrative level is provided by the Privy Council Office through the Official Languages Branch (since 2001), under the leadership of the Committee of Deputy Ministers of Official Languages (since 1985). The Minister of Canadian Heritage manages the main budget dedicated to official languages outside the Public Service and co-ordinates the implementation of Part VII of the Act, Treasury Board sets the guidelines for the federal administration, and the Department of Justice ensures that legislation in this area is consistent. All federal institutions are subject to the Act, and some 30 are required to meet special reporting requirements under Part VII of the Act with respect to development of official language minority communities and the promotion of English and French in Canadian society.

At the **provincial/territorial level**, two provinces, Quebec and New Brunswick, have had highly developed language frameworks for a number of years. In 1986, Ontario finally began to address the almost total lack of French language services. The Northwest Territories and the Yukon passed positive language laws in 1984 and 1988, respectively. Prince Edward Island (1999), Nunavut (1999) and Nova Scotia (2004) all have very recent laws that stem from previous policies on the provision of services in French. Manitoba not only has a policy dedicated to French language services (1988), but the province is also subject to specific constitutional obligations. British Columbia and Newfoundland and Labrador have no laws or policies regarding official languages. Alberta and Saskatchewan both enacted regressive pieces of official language legislation (1988), although the latter recently developed a French language services policy (2003). However, all the provinces and territories have been working together on French language services through the Ministerial Conference on Francophone Affairs since 1994 and, in education, through the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) since 1967.

At the **municipal level**, New Brunswick and Quebec have both imposed legislated language frameworks that take minorities into account at the municipal level. As well, there are cities in Nova Scotia, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and the Northwest Territories that have proclaimed their bilingual status or offer services in both languages.

1988 **Positive rulings and legislative setbacks.** While the *Official Languages Act* is undergoing a renaissance, two judgments from the Supreme Court of Canada in ***Forest***[6] and ***Mercure***[7] restore language rights in Western Canada, although with very different outcomes.

- The ***Forest*** judgment acknowledges that section 23 of the *Manitoba Act, 1870* is the counterpart of section 133 of the *Constitution Act, 1867* and that, under the Constitution, Manitoba is required to translate its laws and regulations and expand access to courts in both official languages.
- The ***Mercure*** judgment acknowledges that the content of section 110 of *The Northwest Territories Act* is similar to section 133 of the *Constitution Act, 1867*, but rules that this Act is not entrenched in the Constitution and therefore offers no constitutional guarantees.
- To avoid being subject to the same language framework as Manitoba, **Saskatchewan** and **Alberta** respectively pass the *Act Respecting the Use of the English and French Languages in Saskatchewan* (1988) and the *Languages Act* (1988), which revoke the historical rights of their linguistic minorities.
- The resulting outcry in the Franco-Saskatchewanian community leads the Secretary of State to sign the first Canada-Community agreement with this community in 1990.

ACHIEVEMENTS:

Restoration of Franco-Manitoban language rights; new awareness of the fragility of the rights of linguistic minorities; new support from the Government of Canada.

1990 The Supreme Court of Canada ruling in the 1990 ***Mahé*** case clarifies the purpose of section 23 of the Charter, namely, "... to preserve and promote the two official languages of Canada, and their respective cultures, by ensuring that each language flourishes, as far as possible, in provinces where it is not spoken by the majority of the population." The ruling also acknowledges that "... section 23 is to remedy past injustices."[8] French language school management is established in most provinces and territories following this judgment (see box).

ACHIEVEMENTS:

A new interpretive framework for section 23 that guarantees school management for official language minorities.

---

6 *R. v. Forest*, [1988] 2 S.C.R. 712.

7 *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234.

8 *Mahé v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342.

THE CREATION OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY SCHOOL BOARDS

1846 – Quebec. A law is passed guaranteeing denominational school boards in Quebec, thereby granting school management to the province's Anglophone minority. In 1997, a constitutional amendment eliminates the denominational school system and establishes Anglophone school boards.

1978 – New Brunswick. Homogeneous school boards are established.

1986 – Ontario. The first board is established in Toronto, followed by one in Ottawa in 1988 and in Prescott-Russell in 1992. Since 1997, eight Catholic and four public Francophone school boards have been created.

1990 – Prince Edward Island. One school board covers the province's entire Acadian population.

1991 – Yukon Territory. The Comité scolaire de l'École Émilie-Tremblay is turned into a school board, but the present Yukon Francophone School Board (No. 23) is created in 1995.

1993 – Alberta. The first three Francophone school boards are created, with a fourth added in 2000.

1994 – Northwest Territories. The Conseil scolaire francophone de Yellowknife is created.

1994 – Manitoba. The Franco-Manitoban School Division (No. 49) is created.

1994 – Saskatchewan. The Conseil scolaire fransaskois de la Vieille is created in Gravelbourg, followed by seven new Francophone school boards in 1995, then scaled back to a single school division in January 1999.

1995 – British Columbia. The Conseil scolaire francophone is created.

1996 – Nova Scotia. The Conseil scolaire acadien provincial is created, although it was preceded by a board administered in French in the Clare-Argyle region in 1982.

1997 – Newfoundland. The Conseil scolaire francophone provincial is created.

---- – Nunavut is still awaiting genuine school management for Francophones.

The years of re-evaluation

EVALUATING FEDERAL PROGRAMS IN THE 1990s

In the mid-1990s, the Government of Canada conducted a program review in an effort to cut its expenditures. The government restructuring that resulted took on many forms: federal responsibilities were passed on to new agencies or transferred to other levels of government, services were privatized, programs were eliminated and budgets were considerably reduced. This restructuring undermined much past progress in official languages: Treasury Board's control over a variety of areas of government activity decreased markedly, efforts under Part VII of the Act were only minimally co-ordinated, official language-oriented activities were relegated to the back burner, the number of federal offices designated as bilingual declined, and so on.[9]

Overall, progress toward real equality of both official languages actually *lost ground* during this period. Nearly 10 years later, the *Action Plan for Official Languages* sought to remedy this situation. Although the plan represents a new departure, this corrective action still falls short of the constitutional obligation to do more in the area of official languages.

[9] Office of the Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, Ottawa, 1998.

1996 An innovation in **joint governance** arises in 1996 with the creation of the National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development, which is made up of representatives from a number of federal institutions and the minority Francophone community. The model is copied in 1998 by the National Human Resources Development Committee for the English Language Minority Community, then applied to other areas, such as health in 2000 and immigration in 2002.

ACHIEVEMENTS:

Official language minority communities gain greater control over their community economic development; a new model of federal-community official language governance is introduced.

1999 The 1999 ***Beaulac***[10] judgment by the Supreme Court of Canada specifies that equality of official languages in Canada means "equal access to services of equal quality." Language rights require government measures in order to be implemented, and therefore create obligations on the part of the State.

ACHIEVEMENTS:

Language rights must in all cases be interpreted in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada.

2000 The 2000 ***Arsenault-Cameron***[11] judgment by the Supreme Court of Canada defines the powers to be held by school boards and the obligations to be fulfilled by governments.

ACHIEVEMENTS:

Consolidates the principle of school management by and for minority communities, which had already been acknowledged in the Mahé[12] ruling (1990), and reinforces the collective nature of the right to receive instruction in the minority language.

The years of revitalization

2001 A **Minister responsible for Official Languages** is appointed for the first time in 2001. Recognition of the setbacks in the official languages file results in the federal Action Plan being prepared and ultimately launched in 2003. Its role is to translate government leadership into initiatives, which it is in charge of co-ordinating. The Official Languages Branch of the Privy Council Office provides administrative support to the Minister.

ACHIEVEMENTS:

The Government of Canada gives greater importance to the official languages issue; leadership and accountability are concentrated in a ministerial position.

10 *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768.

11 *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3.

12 *Mahé v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342.

2002 When the ***Immigration and Refugee Protection Act*** is renewed in 2002, official languages are incorporated as a recruitment criterion. At the same time, the Government of Canada creates the Citizenship and Immigration Canada–Francophone Minority Communities Steering Committee. The Act is followed the same year by a regulation that grants immigration applicants higher scores for knowledge of Canada's official languages.

ACHIEVEMENTS:

New support from the Government of Canada to Francophone communities for pilot projects fostering Francophone immigration.

2002 The crisis surrounding the attempted closure, then downsizing of Ottawa's **Montfort Hospital** comes to an end in 2002 after large-scale mobilization of the Ontarian and Canadian Francophonie and a legal battle.

ACHIEVEMENTS:

Improvements in the health care services provided to the Franco-Ontarian minority; confirmation of health care as a development priority for official language minority communities throughout the country; acknowledgment of the unwritten constitutional principle of minority protection.

2003 In the ***Doucet-Boudreau v. Nova Scotia*** judgment (2003), the Supreme Court of Canada affirms that the courts must issue remedies based on the purpose of the right and that they can retain their jurisdiction to declare a remedy complete and effective.[13]

ACHIEVEMENTS:

Confirmation of the rights and obligations of governments to act diligently with respect to education, given the progressive erosion of official language communities.

2003 The government of the Right Honourable Jean Chrétien announces its ***Action Plan for Official Languages*** in 2003. It is supported by an additional budget envelope of some $750 million delivered over five years, to offset the negative effects of government restructuring on the promotion of official languages and the development of official language minorities, especially in the area of education. It also addresses new sectors such as language technologies and immigration. Coordination of the Plan is entrusted to the Minister responsible for Official Languages. The Plan is accompanied by an accountability framework.

ACHIEVEMENTS:

Organized approach by the federal administration, along with an accountability framework.

2004 Treasury Board reviews its official language policies and guidelines in 2004. One of its policies now imposes across-the-board **imperative staffing** as the standard for bilingual positions. This review leads to long-awaited major changes.

ACHIEVEMENTS:

Reinforcement of language standards in the staffing process for the federal administration, with greater respect for the merit principle.

[13] *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia* (Minister of Education), [2003] 3 S.C.R. 3.

Conclusion

This chronology illustrates the advances, some hard-won, that led to the establishment of Canada's linguistic duality. The B and B Commission's dramatic assessment in the late 1960s provided the initial impetus. The first *Official Languages Act* of 1969 gave rise to an uninterrupted series of advances, especially in the legislative and legal fields. It led to language rights being enshrined in the Constitution through the 1982 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, then the strengthening of the *Official Languages Act* in 1988, particularly as regards the government's obligations toward official language minorities. However, it fell to the courts to clarify the scope of these laws. In the wake of these advances, governance mechanisms were progressively implemented, both in the various levels of government and in the official language communities. In the majority Anglophone community, openness to linguistic duality increased, especially in terms of learning French as a second language. These advances also changed the face of Canada, in its federal administration, schools, grocery stores, on its roads—in short, in Canadians' daily lives.

Though we have come a long way, there are still many challenges ahead. Canadian society has become considerably more diverse since Confederation. Aboriginal peoples are gradually taking their rightful place in the country's governance. There has been a tremendous influx of immigrants, and Canadian multiculturalism attests to the country's desire to recognize this variety of ethnocultural identities while encouraging national cohesion. Group identities are less centered on language and religion than in the 19th century and involve a sense of belonging to many different groups. Still, linguistic duality remains one of the structural features of Canadian society. While Canada's personality now reflects its cultural diversity, it continues to express itself in two official languages.

We can see that the progress made with official languages is linked to a combination of factors, including the mobilization of minority groups, political leadership, court intervention and the support of the majority. At least five turning points stand out in the above chronology, and each is marked by strong political leadership with regard to official languages:

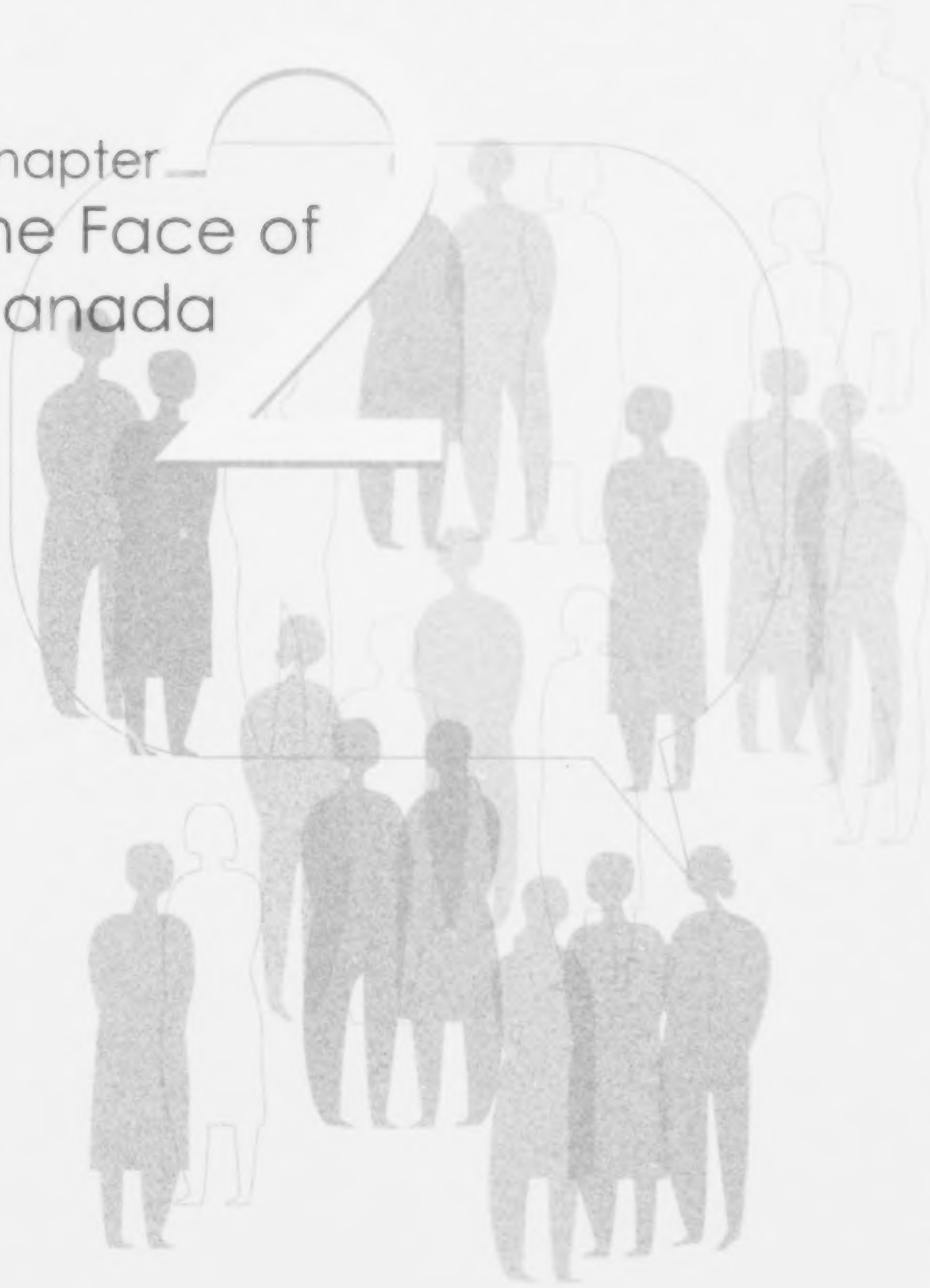
- the convening of the B and B Commission by the government of the Right Honourable Lester B. Pearson in 1963;
- the enactment of the *Official Languages Act* by the Government of the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau in 1969;
- the entrenching of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in the Constitution in 1982, an initiative of the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau;
- the enactment of the *Official Languages Act* by the Government of the Right Honourable Brian Mulroney in 1988; and
- the adoption of the *Action Plan for Official Languages* by the Government of the Right Honourable Jean Chrétien in 2003.

The *Action Plan for Official Languages* appears to portend a new, more global approach to official languages. After implementing Canada's language framework gradually, piece by piece (the Public Service, equitable participation, minority communities, etc.), the government now appears to be forging an overall strategy to bring the complementarity of all these dimensions together.

The following chapters will discuss the aforementioned achievements and challenges in greater detail.

Chapter 2

The Face of Canada



Chapter 2

"We have constantly declared our desire to see all Canadians associating in a climate of equality, whether they belong to the Francophone or Anglophone society. Members of 'other ethnic groups,' which we prefer to call cultural groups, must enjoy these same advantages and meet the same restrictions. Integration, with respect for both the spirit of democracy and the most deep-rooted human values, can engender healthy diversity within a harmonious and dynamic whole."

— B and B Commission. *Book IV: The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups*, Ottawa, 1969, p. 14.

Linguistic duality is, of course, first and foremost a matter of language. Everywhere in the world, speaking, listening, writing and reading help to shape communities over time. The fact that this communication takes place in Canada in two official languages not only strengthens our respective linguistic communities but also gives shape to our linguistic duality, which is a collectively shared condition, an image that we project to ourselves and the world.

This second chapter will illustrate how much Canada has changed over the past 35 years while preserving linguistic duality as one of the fundamental elements of its personality. The principal achievements we will see in this chapter are:

PRINCIPAL ACHIEVEMENTS

- Two official language communities preserved even as the Canadian population became ethnoculturally diverse;
- French more solidly established in Quebec;
- Increased participation by minorities in the governance of official languages;
- Generalized efforts to provide translation and interpretation;
- Growth of individual bilingualism in Canada and of bilingualism in organizations and businesses operating nationwide;
- Dialogue engaged in civil society between official language communities; public opinion generally favourable and stable with respect to bilingualism;
- Increased participation by Francophones in the governance of immigration: since 1978 in Quebec, since 2002 in the rest of Canada;
- The two language groups growing closer, which is one of the effects of exogamy; and
- International leadership by Canada in developing cultural diversity and bilingualism and in strengthening the world Francophonie and the Commonwealth.

A bilingual society

Ethnolinguistic composition of the population

There are three trends influencing Canada's demographic evolution from the viewpoint of official languages:

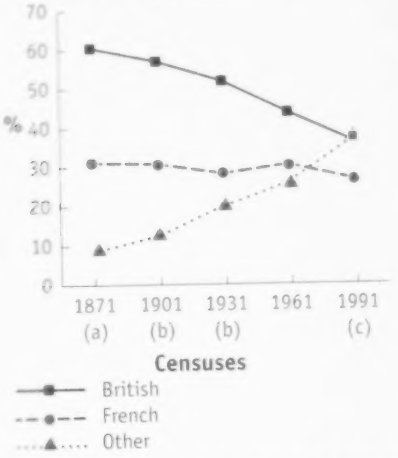
- both major linguistic communities have been maintained;
- in an ongoing trend, official language minorities are making up a smaller proportion of Canada's population; and
- Canada's population is becoming more and more cosmopolitan.

Diversification. Canada's population grew considerably and changed greatly during the 20th century. Census data from 1871 to 2001 show the population increasing from 3.5 million to almost 30 million, and comparable data on ethnic origin from 1871 to 1991 show a phenomenon of ethnocultural diversification underway (see Figure 1). While the proportion of the population of French ethnic origin remained relatively stable, the proportion of British origin decreased as the proportion of people of other origins grew.

French and English, still. During this period, English and French remained the two most spoken languages in the country. In 2001, only 10% of the population most often spoke a language other than English or French in the home.[14] People with Chinese as their mother tongue ranked third, comprising 3% of the Canadian population.[15]

However, linguistic minorities as a percentage of the population have continued to decrease (see Figures 2 and 3). While the minority with French as a mother tongue grew by a third to reach approximately a million in 2001, this now

Figure 1
Population by ethnic origin, Canada, 1871–1991



Source: C. Castonguay, "The Fading Canadian Duality," in *Language in Canada*, edited by J. Edwards, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 37.

Notes: (a) Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario only. (b) Does not include Newfoundland and Labrador. (c) The cases of mixed origins have been allocated equally based on the indicated origins.

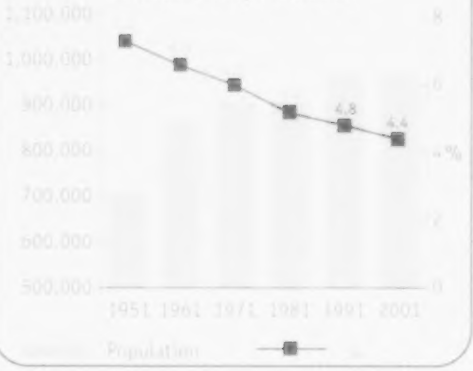
Did you know...

Expo 67, which took place in Montréal at the very time when the B and B Commission was preparing its report, was one of the events that spotlighted the existence of Canada's Francophone community. This event was to show the whole world, but also the rest of Canada, that French was an integral part of the country's fabric.

[14] L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada. 2001 Census*, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives) and Statistics Canada, 2004, p. 47.

[15] L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada. 2001 Census* 2004, p. 3.

Figure 2
French mother tongue population, Canada except Quebec

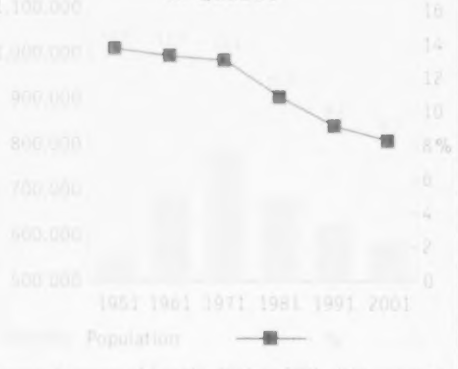


represents no more than 4% of the population of Canada outside Quebec, compared to 7% in 1951. This relative decrease is largely explained by the significant growth of the English-speaking population, particularly as a result of immigrants joining the Anglophone majority.

On the other hand, Quebec's minority of people with English as a mother tongue has swung widely, going from 600,000 in 1951 to almost 800,000 and then back down to 600,000 people in 2001. At the same time, its relative share of Quebec's population shrank from 14% to 8%. This relative decrease was mainly due to the exodus of English-speakers to other provinces during the 1980s.

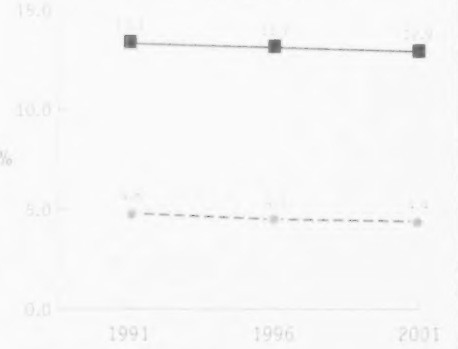
Since 1991, a clearer picture is obtained by looking at the demolinguistic trends from the point of view of "first official language spoken," defined as the official language that a census respondent currently speaks and in most cases first learned.[1] Over the past 10 years, we have seen the French-speaking minority in Canada and the English-speaking minority in Quebec both decrease by half a percentage point (see Figure 4).

Figure 3
English mother tongue population in Quebec



Source: Censuses of Canada, 1951 to 2001, data compiled by M. Ouriete (Privy Council Office), *Demographic, Socio-economic and Minority Language Communities in Canada*, Presentation delivered in Edmonton, April 2003. On-line: www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/demodata_e.pdf.

Figure 4
Population according to first official language spoken



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada: 2001 Census* [...] 2004, pp. 159-161.

[1] L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada: 2001 Census* 2004, p. 140.

Figure 2
French mother tongue population, Canada except Quebec

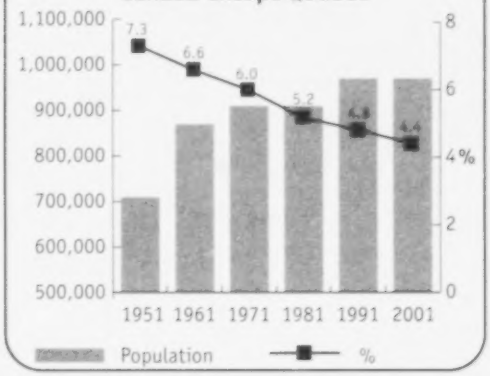
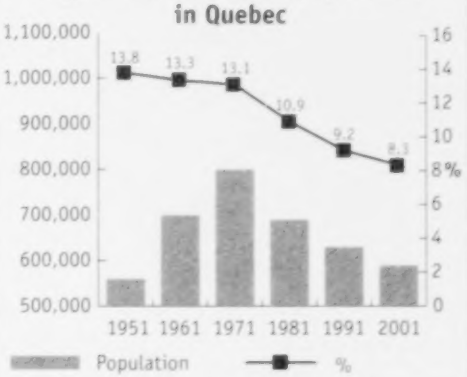


Figure 3
English mother tongue population in Quebec



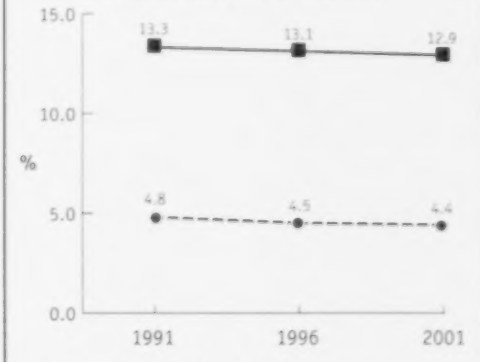
Source: Censuses of Canada, 1951 to 2001, data compiled by M. O'Keefe (Privy Council Office), *Demographic Trends and Minority Language Communities in Canada*. Presentation delivered in Edmonton, April 2003. On-line: www.pco-bcp.gc.ca/olo/docs/reference/demodata_e.pdf.

represents no more than 4% of the population of Canada outside Quebec, compared to 7% in 1951. This relative decrease is largely explained by the significant growth of the English-speaking population, particularly as a result of immigrants joining the Anglophone majority.

On the other hand, Quebec's minority of people with English as a mother tongue has swung widely, going from 600,000 in 1951 to almost 800,000 and then back down to 600,000 people in 2001. At the same time, its relative share of Quebec's population shrank from 14% to 8%. This relative decrease was mainly due to the exodus of English-speakers to other provinces during the 1980s.

Since 1991, a clearer picture is obtained by looking at the demolinguistic trends from the point of view of "first official language spoken," defined as the official language that a census respondent currently speaks and in most cases first learned.[16] Over the past 10 years, we have seen the French-speaking minority in Canada and the English-speaking minority in Quebec both decrease by half a percentage point (see Figure 4).

Figure 4
Population according to first official language spoken



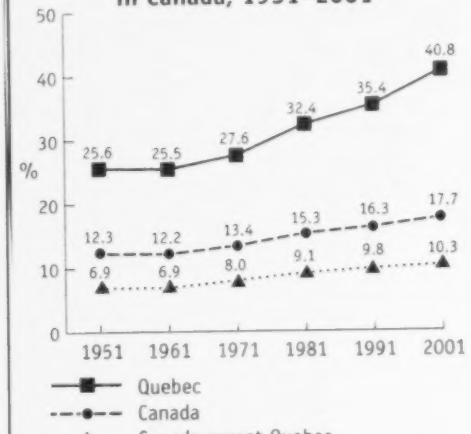
Source: L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada. 2001 Census* [...] 2004, pp. 159-161.

[16] L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada, 2001 Census* 2004, p. 140.

Let us examine how linguistic duality has taken root in various segments of society—the general population, civil society and the private sector.

Within the general population

Figure 5
Knowledge of English and French in Canada, 1951–2001



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada. 2001 Census*, 2004, pp. 154–158.

Until the second half of the 20th century, Canada's English and French communities lived relatively separate lives and needed only a minimal level of bilingualism. In 1931, 13% of the Canadian population was considered to be bilingual.[17] In 1951, this figure remained almost unchanged at 12% but it started to climb in the mid-1960s and reached 18%, or 5.2 million individuals, in 2001 (see Figure 5).[18] Five million people—the equivalent of the population of an influential country like Denmark or Finland!

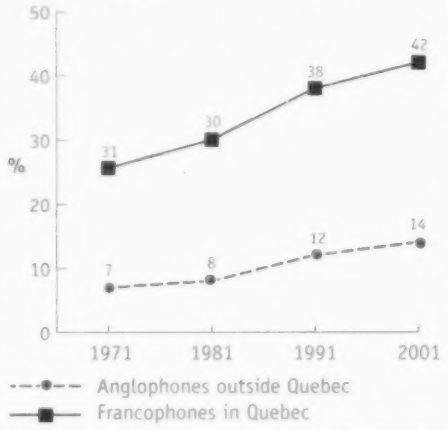
Quebec accounted for most of the increase in individual bilingualism, where the number of bilingual speakers went from 1 million (26%) to 3 million (41%) between 1951 and 2001. In comparison, New Brunswick saw its number of bilingual speakers grow from 100,000 (19%) to 250,000 (34%) in the same period. Across Canada, the rate of bilingualism today is higher among Francophones (44%) than among Anglophones (9%). In Quebec, however, more Anglophones are bilingual (67%) than Francophones (37%).

[17] R. Lachapelle and J. Henripin, *The Demolinguistic Situation in Canada: Past Trends and Future Prospects*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1980, p. 333.

[18] L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada, 2001 Census* 2004, p. 55.

Among youth 15 to 24 years of age, we can see that the bilingualism level has doubled in the past 30 years among Anglophones outside Quebec to reach 14%, while it has increased by a third among Francophones in Quebec to reach 42% (see Figure 6).

Figure 6
Mastery of the other official language in the 15-24 age group, Anglophones outside Quebec and Francophones in Quebec, 1971–2001



Source: Census data, compiled in Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, Action Plan for Official Languages*, Privy Council Office, Ottawa, 2003, p. 22.

With the population becoming increasingly bilingual and the principle of duality taking root, people in politics have had to meet higher expectations. Since the Right Honourable Pierre Elliott Trudeau, all prime ministers have been able to speak both official languages. Similarly, the heads of the major political parties have been bilingual or have had to learn their second official language.

"In national politics, it's now a given [...] that a party leader, let alone a prime minister, must be somewhat or fluently bilingual."

— Jeffrey Simpson, *The Globe and Mail*, February 28, 2004.

However, there is still a long way to go with respect to individual bilingualism because, as we will see, Canadians' support for the idea of using our two official languages exceeds their actual ability to speak both languages.

Civil society

Canadian civil society, that is, non-governmental and not-for-profit organizations, do not fall under the *Official Languages Act*, but they adhere to its spirit in large part and now embody linguistic duality.

Bilingualism in national associations. Most large national organizations increasingly operate in both languages, among them, for example, Volunteer Canada, the Association for Canadian Studies, the Canadian Paralympic Committee, the Canadian Institute of Actuaries, Saint John Ambulance, the Canadian Environmental Network, and the Canadian Urban Transit Association. The Government of Canada has certainly helped promote this bilingual face through various programs now implemented by Canadian Heritage. For example, there are the Assistance for Interpretation and Translation Program and the Development of Official Language Services Program, which have existed for 25 years. One of the challenges related to the level of commitment within civil society is the danger of limiting linguistic duality to the translation or interpretation of national content, without factoring in the experience and aspirations of each of the different groups making up the official language communities.

Canadian Parents for French. The dialogue around Canada's linguistic duality has taken shape through a number of initiatives by civil society groups. Canadian Parents for French (CPF) is one of these groups. It actively supports French as a second language education through its lobbying, training and resource networking activities.[19] Created in 1977, this association has spread across the country and has some 18,000 volunteer members. It has helped the Anglophone community achieve a deeper appreciation of the value of Canada's duality and understand the importance of learning French. Canadian Parents for French is particularly supportive of French immersion, which has been remarkably successful since its beginnings in 1965. Not only have several million young Anglophone students developed skills in their other official language thanks to this intensive method, but they have been exposed to a variety of cultural experiences that have given them a broader view of the world. For example, as of 2002–2003 there were some 357,000 Anglophone students in French immersion (more about French immersion in Chapter 4).

"Interestingly, French immersion is also one of Canada's major exports in international education, with educators in Japan, Wales, Spain and the USA applying made-in-Canada immersion methodology to the teaching of second languages, enhancing the language skills of young people around the globe."

— J. Shea, Canadian Parents for French, "Canada's Education Revolution in its Second Generation," *Canadian Issues/ Thèmes canadiens*, June 2003, p. 39.

Exchanges. Numerous government initiatives aimed at promoting learning and exchanges between young people in Canada have been supported by the official languages policy since the 1970s. These include EduCanada, Katimavik,[20] Exchanges Canada,[21] Young Canada Works[22] and programs for official language monitors and official language bursaries.[23] Thousands of young people have thus contributed to the official languages dialogue and started to prepare for the bilingual and multicultural Canada of today.

The private sector

The private sector, especially large nationwide businesses and those operating in Quebec, are also increasingly accepting Canada's linguistic duality. Aware of the size of the Francophone market share, large companies such as Bell, Bombardier, banks and financial institutions often project their corporate image in both languages.

[19] The Web site for Canadian Parents for French is www.cpf.ca.

[20] The Web site for Katimavik is www.katimavik.org.

[21] The Web site for Exchanges Canada is www.exchanges.gc.ca.

[22] The Web site for Young Canada Works is www.pch.gc.ca/special/ycw-jct/html/welcome_e.htm.

[23] The Web site for the CMEC's official language programs for youth is www.cmec.ca/olp.

MY VIEW...

Interview with **John Stanton**, President and Founder, Running Room Ltd, Edmonton

"Our entry in the province of Quebec forced us to look at being—and becoming—a fully bilingual company. Operating in the two languages helped mature us as a company.

When we offered our various forms in the two languages in Ottawa, we realized that 20 to 30% of those picked up were in French. We realized that quite inadvertently we had in effect been forcing our Francophone clients to use English.

Operating in both languages in Quebec and in cities like Ottawa, Moncton and Sudbury was a huge challenge initially. Now we are able to offer our products and services in both languages.

Retailers need to think of language in terms of what the customer wants. We need to be respectful of our customers.

Public reaction to our decision to become bilingual has been really positive. We have had loads of compliments for instance on our bilingual Web site and telephone messages.

What help might government provide? One important area is translation. It would be very helpful if some sort of advisory resource were able to help companies find the right French terminology in certain specialized fields such as ours."

— Interviewed on January 13, 2005

Even a smaller business—Mountain Equipment Co-op (MEC)—has recently contributed to the promotion of the French language as part of its expansion with the production of a French glossary of outdoor sports terms.[24] In relation to the challenges involved in transforming a unilingual business into a bilingual one, MEC's President, Peter Robinson, has indicated that serving the Francophone community has expanded the outdoor equipment co-operative's sales and membership and has also fostered new enthusiasm among its employees and even its suppliers.[25]

Public opinion about bilingualism

How do Canadian citizens view Canada's linguistic duality? Numerous opinion polls have been conducted on this issue over the years, and these snapshots formed the basis for a report on this subject prepared recently by the Centre for Research and Information on Canada (CRIC).[26] In general, it appears that support for bilingualism has changed relatively little.

The studies showed that support for bilingualism varies across respondent categories:

[24] Mountain Equipment Co-op, *Le petit MEC*. Montréal, Éditions Carte blanche, 2004.

[25] Address to the *Vision and Challenges for the 21st Century: Symposium on Official Languages*. Toronto, March 2004.

[26] A. Parkin and A. Turcotte, *Bilingualism: Part of our Past or Part of our Future?* The CRIC Papers, No. 13, Ottawa, Centre for Research and Information on Canada, March 2004. On-line: www.cric.ca/pdf/cahiers/cricpapers_march2004.pdf.

more supportive ⟷ less supportive

Quebec ... Atlantic provinces ... Ontario ... Western provinces

young people ... more than ... older people

women ... more than ... men

Francophones ... more than ... allophones ... more than ... Anglophones

PUBLIC OPINION

On the principle. Support remains strong on matters of principle.

- Since 1987, 77% of Canadians recognize the importance of preserving both official languages.
- In 1977 and in 2002, approximately 80% of Canadians supported the right of all citizens to receive Government of Canada services in their own official language.

Education. There has been great progress in Canadians' support for education.

- Between 1965 and 2002, Anglophones' support for public funding of French-language schools outside Quebec jumped from 14% to 91%.

Costs. Support is somewhat low when the question asked refers vaguely to "bilingualism on a national scale" or refers to the resources this requires.

- From 1977 to 2003, Canadian public support went from 51% to 56%, with a drop to 46% following the failure of the Meech Lake Constitutional Accord.
- Since 1977, between 40% and 50% of Canadians believe that too much effort has gone into bilingualism.

Globalization. One of the promising signs revealed by this CRIC poll is that support for bilingualism increases when seen from the point of view of Canada adapting to a globalized economy.

- 90% of Canadians agree that people who speak more than one language have a greater chance of success in the globalized economy.
- 74% of Anglophones and 93% of Francophones believe that their children should learn the other official language.

Diversity. Support is also strong when bilingualism is considered from the point of view of diversity.

- 70% of Canadians and, in particular, 75% of those born abroad believe that bilingualism makes Canada more welcoming for immigrants.

Analysis of these data shows that the Government of Canada still needs to promote linguistic duality.

MY VIEW...

Interview with **Beverly Nann** (Order of British Columbia), President, Vancouver Asian Heritage Month Society

"The more languages you know, the better off you are. Knowing another language is a door into the other culture.

Bilingualism is one of our distinguishing features. It makes us different from the United States. There is no downside to bilingualism. The challenge is to make it a reality, to make it inclusive, not exclusive. The challenge is how to get everyone on board.

If we truly want to be a bilingual country, we have to start with kids in the schools. Why aren't we doing that?

We have to create opportunities to be exposed to French and to use it. One way would be to have more contacts with the Francophone community here in Vancouver.

Bilingualism is a major contributor to our multicultural society. If you know a second language, learning a third or even a fourth is so much easier.

The resistance here is not to bilingualism or to having two official languages. It comes from the frustration of not having the opportunity to learn French and use it. People know that being bilingual is essential if you want a career in the Public Service. Whatever backlash there is comes from people feeling a lack of opportunity."

— Interviewed on January 11, 2005

Active minorities

Where there is a majority, there is a minority, and together they illustrate a universally established social phenomenon: resources tend to be unequally distributed among the elements making up a community. There is nothing predetermined about how majorities and minorities relate, not even numbers. These relations depend on the relative levels of wealth, power and status that develop among the components of a community.

Majorities are naturally little inclined to egalitarianism when the current situation is to their advantage. It is often up to minorities to create change and promote innovations.[27] Without minorities becoming aware, mobilizing and making strategic approaches to majorities, some kinds of progress would not be made. As W. Kymlicka stated, "...minority nationalism has proved to be an effective vehicle by which national groups can modernize their societies, and participate more actively in the global economy and in the increasingly dense networks of international law and civil society."[28] Linguistic duality is in fact a type of relationship that has been instituted to create political and social equality between Canada's two linguistic components.

Governance of official language minorities

Canada's Anglophone and Francophone minorities are indeed active and have gradually mobilized in order to advance their interests through official

[27] S. Moscovici, *Social Influence and Social Change*, London/New York, Academic Press, 1976.

[28] W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular, Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 275.

languages. Over the course of the 20th century, they organized representative organizations in all the provinces and territories and, starting in the 1960s, they began receiving financial support from the Secretary of State, later Canadian Heritage.

Canada-Community agreements. Since the 1990s, Canadian Heritage has negotiated Canada-Community agreements to provide financial support for the development of minority communities. These agreements encouraged partnerships and increased co-operation within the communities, which had to define their collective priorities and administer the resources provided under an overall development plan. However, the level of financial support they received has clearly proven insufficient to fund the implementation of these plans and has led to competition for resources, which has not always supported community cohesion. Canadian Heritage is currently redefining its approach.

Joint governance. More recently, new forms of governance have developed that not only promote horizontal federal co-operation, but also enable representatives of federal institutions and of Anglophone and Francophone minority communities to work together and co-ordinate their efforts to make Government of Canada support for their development more relevant and effective.

- The National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development was the pioneer and model in 1997. The strength of this formula resides in sound collaboration between partners, with each party bringing its expertise and authority to the table. They agree on a common definition of the development issues in a sector and on the integrated sectoral development strategy that best meets the needs of the communities, then co-ordinate its implementation. This formula was applied to Quebec's Anglophone minority in 1998.
- Variations on this community-government joint committee approach were used in the areas of health in 2000, immigration in 2002 and justice in 2003–2004.
- A memorandum of understanding between the Government of Canada, the Government of Manitoba, the Association of Bilingual Municipalities, and the Economic Development Council for Manitoba established a joint committee and a framework document for ongoing co-operation between the three levels of government for economic and human resources development in Manitoba's Francophone community. This type of joint committee, to the extent that it actually designs and implements an integrated development plan for the official language minority of a province, strongly reflects the spirit of section 43 of Part VII of the Act. It appears that similar approaches involving service-focussed, multilateral co-operation may also be in the works in Atlantic Canada.

To be or not to be bilingual: that is the question!

MY VIEW...

Interview with **Frances Russell**, Winnipeg journalist and author

"Duality is at the core of what it means to be a Canadian. Duality not only created Canada, it defined our national character and wrote our national narrative. It is duality that led to our respect for difference and accommodation of diversity—the hallmark of our culture and the mainstay of our values...

It must, at all costs, be maintained. Without it, Canada ceases to be.

Tragically, a major opportunity was lost early on with the Government of Canada's failure to create bilingual regions as originally envisaged under the *Official Languages Act*. Now, 30 years later, the Government of Manitoba is attempting to turn back the clock, but it may well be too late. The latest census shows Manitoba has suffered the largest loss among the provinces and territories in bilingual capacity. Without critical mass, the minority language cannot survive and withers.

Canada must move quickly to establish bilingual regions and to accord the highest priority to the teaching of Canadian history to both French and English Canadians. Future generations must know our founding story. They do not. Future generations must understand how we came to be who we are. They do not.

A country cannot subsist in the ether. It must be on the ground, living and breathing alongside its citizens."

— Interviewed on January 12 and 20, 2005

The Francophone minority

Until the 1960s, Francophones in Canada had in common a French-Canadian identity, with those in the Atlantic provinces sharing an additional Acadian identity. Both these identities were founded on the French language and the Roman Catholic religion. Except in Quebec, these identities were largely unconnected to government, which operated mainly in English. The nationalist movement in Quebec and the development of the welfare state progressively undermined this French-Canadian unity.[29] The B and B Commission was created at this time.

Did you know...

Western Francophonie. Francophone communities have been present in Western Canada since well before Confederation. The vitality of their communities was evidenced by their Catholic parishes and associations such as the Société Saint-Jean-Baptiste, the Dames de Sainte-Anne, and so on. They had religious communities that provided education, hospital care and social services. They were also major economic players in the fur trade, and later in agriculture. Today, this heritage can be seen not only in the number of communities that continue to live in French but also in the geographical names that reflect the historical French presence, such as Portage la Prairie, Manitoba; Fort Qu'Appelle, Saskatchewan; Lacombe, Alberta; and Quesnel, British Columbia.

[29] J. Y. Thériault (ed.), *Francophones minoritaires au Canada : l'état des lieux*, Moncton, Éditions d'Acadie, 1999.

Except in Quebec, Francophones will continue to make up minority language communities in the future. In response to the changes taking place around them, to federal intervention in the governance of official languages and to provincial intervention in education and health, the former French-Canadian and Acadian associations are increasingly being restructured on a provincial or territorial basis; they are complemented by the existing nationwide organizations (see box on page 5).

By creating the Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) in 1975, the Francophone minorities in the provinces and territories created a common vision for themselves. While the vision received financial support from the Secretary of State, the Francophone minority was concerned that its existence would be overshadowed by the new multiculturalism policy and that the official languages policy was aimed mainly at bilingualism in the Public Service. The FFHQ's publications, *The Heirs of Lord Durham*[30] and *Face to Face with a Failing Country*[31] paint a sombre picture of the situation experienced by this minority and argue for corrective action. The spirit of this argument would eventually reappear in key judgments of the Supreme Court of Canada.

Governance within the Francophone minority also operates through an extensive network of institutions that cover all sectors and areas of the country. A number of national organizations (representing community radio stations, senior citizens, the press, parents, lawyers, women, the health sector) are members of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (the FFHQ's name since 1991), while other organizations such as the Fédération culturelle canadienne-française, the Association canadienne d'éducation de langue française and the Fédération nationale des conseils scolaires francophones are themselves large associations.

The new name, the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), reflects a new vision that values the diversity of the Canadian Francophonie and is more in tune with Quebec. The Francophone minority has finally recognized that cultural diversity in Canada has also come to their communities, and it is once again reaching out to the Francophone majority in Quebec, especially since setting up an office in Quebec in 1988. In recent years, Quebec has also played a more active role in the Canadian Francophonie.

It is interesting to note that in Ontario, for example, leadership in the Francophone community is changing to reflect the growing diversity of this community. Many sectoral organizations now represent the interests and aspirations of the different segments of this community and are in some ways compelling the large community organizations to redefine themselves. The Association des communautés franco-ontariennes has reviewed its structure in the past few years to reflect this new reality.

The Anglophone minority

The history of the Anglophone minority in Quebec is a different story. Since the late 1970s, when the Parti québécois was elected in this province, the Anglophone population has not shared a common sense of belonging. Its ethnocultural composition is as diverse as the population in the rest of Canada, and Anglo-Quebeckers identify more with Canada as a whole than with their province. In fact, it was the Quebec nationalist movement that pushed them into taking an interest in their own collective existence in Quebec.[32]

---

30 Fédération des francophones hors Québec, *The Heirs of Lord Durham*, Ottawa, 1977.

31 Fédération des francophones hors Québec, *Face to Face with a Failing Country: New Association for the Two Founding Peoples*, Ottawa, 1979.

32 G. Stevenson, *Community Besieged: the Anglophone Minority and the Politics of Quebec*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999.

Immediately following the 1976 Quebec election, a few Anglophone interest groups sprang up: Participation Quebec, Positive Action Committee, Townshippers Association, and others. But it was really during the consultations prior to the adoption of the *Charter of the French Language* in 1977 that the Anglophone community realized that it would be more efficient to work together, thus the Council of Quebec Minorities was created. The PQ government's re-election in 1981 then led the Anglophone minority organizations to regroup under the banner of Alliance Quebec, which was created in 1982.

This organization receives financial support from Canadian Heritage under its official languages policy. Alliance Quebec relies on its broad-based membership and on regional chapters that reflect the Anglophone minority across the province. It has played a key role in gaining legal recognition of the right to education in English as set out in section 23 of the Charter. It has helped obtain improved health and social services and ensured that the language rights of the Anglophone minority were respected when responsibility for labour force development was transferred from the Government of Canada to Quebec.

During the 1990s, negotiations between the Government of Canada and community groups to reach a Canada-Community agreement resulted in the creation of the Quebec Community Groups Network (QCGN). Formed in 1995, the QCGN is made up of 23 member organizations, among them Alliance Quebec, regional organizations and interest groups representing sectors such as health and social services, adult education, employment, farming, the arts, the press, Catholics, Blacks, young people and parents. One of the

MY VIEW...

Interview with **Richard Walling**, Executive Director, Holland Centre (Health and Social Services in English in the Greater Quebec City Area)

"We should never underestimate the importance of having a legislative framework. The *Official Languages Act* reminded the Government of Canada that linguistic minorities exist and need assistance.

The Act created an environment for the communities, in effect telling communities that they had their space. It forced different federal departments to invest in them.

Twenty years ago, these communities were mainly focused on their rights. Today, they are taking charge and suggesting solutions, in health and education, for example. We can now move forward with much more confidence than 35 years ago.

The Act enabled us to make progress. Even though its numbers have declined, the English language community in Quebec is more dynamic. We have a great deal more experience and research behind us.

This is fertile ground for research. We are doing more and more work with McGill University and the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities in Moncton.

Our communities are very diverse. The Anglophone communities in Harrington Harbour and Montréal are worlds apart! In fact, many of our communities, like the one in the Gaspé, are very much like small Francophone communities outside Quebec. The Act gives vulnerable communities a fighting chance."

— Interviewed on January 12, 2005

Anglophone minority's governance challenges is that Anglophones still do not strongly identify with the groups seeking to represent them. A recent study commissioned by the Office of the Commissioner of Official Languages showed that half of Anglophones in Quebec do not know which group best represents their interests.[33]

The Commissioner has noted that both Anglophone and Francophone minority communities are tending to put more emphasis on diversity and are seeking to create alliances with the majorities. In addition, the organizations representing these minorities have a wealth of human resources, in the form of volunteers or employees, who are helping make Canadian society more just and equitable with respect not only to linguistic duality but also to democracy and socioeconomics. There is a need to continue strengthening this leadership and promoting its role in advancing Canadian society as a whole.

Duality, diversity and the intermingling of cultures and ethnicities

"In short, Canada is a world leader in three of the most important areas of ethnocultural relations: immigration, indigenous peoples, and the accommodation of minority nationalisms. [...] That we have managed to cope with all these forms of diversity simultaneously while still managing to live together in peace and civility is, by any objective standard, a remarkable achievement."

— Will Kymlicka, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, New York, Oxford University Press, 1998, p. 3.

The face of Canada's duality has been progressively transformed by the intermingling of English and French cultures, the recognition of Native peoples, and the arrival of people with different ethnicities and cultures. The biculturalism fervently supported by the B and B Commission certainly remains a fertile ground for contemporary Canadian culture, but the diversity of our influences has given rise to multiculturalism, which now also expresses itself through our linguistic duality.

A PIN REFLECTING CANADA'S SOCIAL FABRIC

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French—ourselves made up of many different elements—have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre of the pin symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.

Wearers of the emblem of the **Office of the Commissioner of Official Languages** are signifying their commitment to fostering harmonious human relations between English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

[33] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, Commissioner of Official Languages, Ottawa, 2004, p. 45.

Aboriginal peoples and duality

Canada's Aboriginal peoples and their ancestral rights certainly predate the Canadian government and the country's linguistic duality. While relations between the English and French, and later with immigrant communities, formed the basis for building the country, Aboriginal peoples were gradually marginalized and found themselves in socio-economically disadvantaged circumstances. Little by little, their ancestral languages have died out. Today, only about 50 Aboriginal languages still exist, spoken by an ever-shrinking proportion of the Aboriginal population.[34]

Aboriginals have ancestral rights that were recognized in the 1982 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Charter sets out in some detail the rights of English and French as official languages of Canada and the education rights of the Anglophone and Francophone minorities. These rights do not conflict but are in fact complementary. Rights for Aboriginal languages are very important because language is the essential tool we use to construct our identity as individuals and as members of a community. Indeed, language laws in the Northwest Territories, Nunavut and, to some extent, the Yukon have recognized the linguistic contribution of the Aboriginal and Inuit peoples by granting these languages certain rights and privileges.

Multiculturalism

Paradoxically, the work of the B and B Commission brought to light another reality that developed over the course of the 20th century—the diversity of Canada's composition as a result of immigration.

Demands for multiculturalism. Citizens making up the new face of Canada pleaded in favour of a more inclusive vision. Canadians of Ukrainian origin, for example, pointed out their role in colonizing the Canadian West and called for "multiculturalism" in place of biculturalism. Although the Commission kept its reflections focused on the link between the two languages and two cultures of the "founding peoples," it agreed that the descendants of the British and French peoples "... are no longer the only ones in Canada and they will have to take this very important human factor into account."[35]

Official multiculturalism. The Government of Canada made this a reality in 1971 when it adopted an official multiculturalism policy that recognized the equal value and dignity of all ethnocultural groups. The Charter enshrined Canada's multicultural character in 1982, and the 1988 *Canadian Multiculturalism Act* set out its scope. Canadian multiculturalism is linked to linguistic duality and the recognition of the rights of Aboriginal peoples.

---

[34] M. J. Norris and L. Jantzen, *From Generation to Generation: Survival and Maintenance of Canada's Aboriginal Languages Within Families, Communities and Cities*, 1996, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada and Canadian Heritage, January 2004. On-line: www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fgg/index_e.html.

[35] Canada. *A Preliminary Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, Ottawa, 1965, p. 119.

Immigration

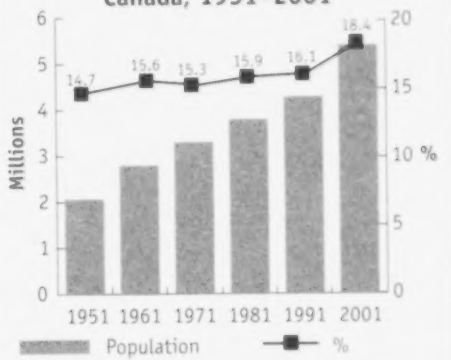
Growth. The immigrant population has grown at a rate three times higher than that of the Canadian-born population, and therefore represents an increasingly greater proportion of Canada's inhabitants (see Figure 7). This has had a significant impact on the country's demographics and an even greater impact on the Francophone population, which has seen its numbers decrease through assimilation and a low birth rate.

In fact, the main effect of immigration has been to increase the size of the Anglophone population. In 2001, there were more than eight English mother-tongue immigrants for every French mother-tongue immigrant (see Figure 8).

Quebec. Until very recently, this imbalance existed in both Quebec and the rest of Canada. In recent years, however, Quebec has been able to partially rectify the situation through a joint federal-provincial agreement reached in 1978 that gave the province the power to manage its own immigration programs. As a result, Quebec has been able to increase its population of French-mother-tongue or French-speaking immigrants, which has helped strengthen Canada's Francophonie. Quebec's Anglophone minority is itself increasingly made up of individuals of diverse ethnic backgrounds. Today, 67% of people whose first official language is English are of an origin other than Canadian or British.[36]

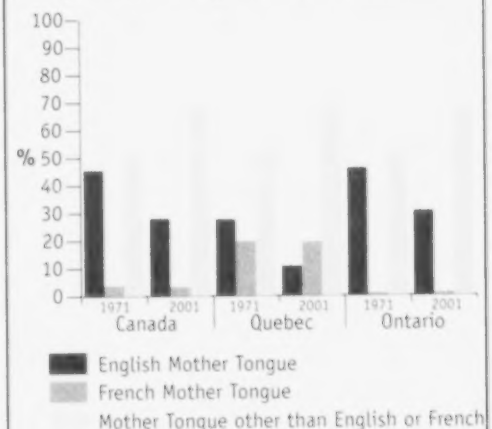
Francophone minority. In 2001, while appearing before the Standing Committee on Citizenship and Immigration, the Commissioner asked the Department of Citizenship and Immigration to ensure that the Francophone population benefits from immigration. Data from 2003 illustrate the small extent to which immigration has increased the Francophone population (see table on page 36). This request produced results, since the new 2002 *Immigration and Refugee*

Figure 7
Immigrant population, Canada, 1951–2001



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada, 2001 Census*, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives)/Statistics Canada, 2004, p. 88.

Figure 8
Composition of immigrant population by mother tongue, 1971 and 2001



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil, *Languages in Canada, 2001 Census*, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives)/Statistics Canada, 2004.

[36] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: the Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, 2004, p. 19.

LANGUAGE KNOWLEDGE OF IMMIGRANTS BY PROVINCE AND TERRITORY, 2003

	Y.T.	B.C.	N.W.T.	NT.	ALTA.	SASK.	MAN.	ONT.	QUE.	N.B.	N.S.	P.E.I.	N.L.	CANADA
English	30	15,083	48	6	7,741	883	2,726	62,202	6,639	351	803	85	190	96,787
French	0	108	0	0	99	0	45	1,020	8,612	58	25	0	0	9,967
French and English	9	584	0	0	399	0	114	3,401	11,488	67	111	11	9	16,193
Neither French nor English	18	19,453	43	0	7,591	735	3,607	53,118	12,812	191	537	57	160	98,322
Total	57	35,228	91	6	15,830	1,618	6,492	119,741	39,551	667	1,476	153	359	221,269

Source: Permanent Resident Data System (PRDS), Citizenship and Immigration Canada.

Protection Act stipulated that immigration must support the development of the two linguistic communities and promote the principle of equal status of both languages in Canada.

In November 2003, this requirement translated into action when the Department launched the Strategic Framework to Foster Immigration to Francophone Minority Communities outside Quebec. The Framework describes a series of measures designed to increase Francophone immigration from 3.4% to 4.4% by 2008. In 2004, the Department began developing recruitment missions in regions of the world that could be sources of Francophone or Francophile immigrants. The Framework is also designed to encourage Francophone immigration into small Francophone and Acadian communities and to facilitate the process of integrating immigrants. Communities are enthusiastic about this measure, and a number of pilot projects are currently underway.

The following provinces and territories have entered into immigration agreements with the Government of Canada: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Prince Edward Island and the Yukon. Even though language clauses are part of these agreements, they are very vague.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

Immigration. After Commissioners received complaints relating to the immigration process, the Department of Citizenship and Immigration broadened its interpretation of the Canadian Francophonie by reversing its decision to prevent two immigrants from settling in Francophone communities outside Quebec. The Department also rectified the unequal administration of language competency tests for people wishing to immigrate to Canada. Thanks to a study showing that Francophones had to travel greater distances than Anglophones to take the tests, it is now possible to take the French test in a greater number of countries.

Citizenship. After complaints were filed with the Office of the Commissioner of Official Languages against Citizenship and Immigration Canada, the Department is now required to hold its citizenship ceremonies in both official languages, and citizenship judges must be able to communicate in both official languages.

While the agreements support Francophone immigration and commit governments to consult with representatives of the Francophone community, there are no firm commitments with respect to the number or percentage of provincial nominees that must be Francophone. None of these provinces reports on the number of Francophones among the nominees they choose, but the department is committed to ensuring accountability from the provinces in this matter.

At present, it is difficult to measure the impact that these agreements are having. It is well known that the numbers of Francophone immigrants to Quebec and bilingual immigrants to the rest of Canada have increased. People speaking both languages represented 4.4% of all immigrants in 2000 and 6% in 2003.[37]

Issues. Nine million dollars in funding is being allocated over five years to support Francophone immigration initiatives included in the *Action Plan for Official Languages*. This is a beginning, but the lack of resources is starting to have an impact. In fact, since the launch of the Strategic Framework in 2003, progress seems to have slowed at the Department of Citizenship and Immigration. A number of the measures described in the Action Plan are at the draft stage or so far are only intentions. Moreover, outside Quebec, almost everything related to Francophone immigration is still to be created: reception structures, integration services, etc. A serious effort will have to be made to ensure the Department reaches its objectives.

Finally, in response to recommendations made by the Commissioner, Canada's immigration nominee selection criteria were changed to include more nominees with greater knowledge of official languages. This was a significant achievement.

IMMIGRATION HEADLINERS

Increasing numbers of immigrants are star performers in their field on the Canadian stage, a sign of greater integration into Canada's linguistic duality. Here are some examples:

- Corneille, Rwanda, singer
- Michaëlle Jean, Haiti, journalist
- Wajdi Mouawad, Lebanon, playwright
- Adrienne Clarkson, Hong Kong, Governor General
- Atom Egoyan, Egypt, director
- Michael Ondaatje, Sri Lanka, author

In Canada's 38th Parliament, 38 members (12%) and 12 senators (11%) were born outside Canada.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

Census. In the 1970s, the Commissioner of Official Languages received complaints from citizens about census activities being conducted primarily in English. The Office of the Commissioner urged Statistics Canada to permanently remedy the situation. Today we must acknowledge Statistics Canada's exemplary role in the collection and analysis of demolinguistic data. Its work in this field has produced one of the basic tools used by researchers and decision makers alike. Statistics Canada has consistently shown a willingness to respond to input from stakeholders in this field and has, in fact, gone on to acquire an international reputation in demolinguistics.

[37] Citizenship and Immigration Canada, *Annual Report to Parliament on Immigration 2004*, Ottawa, 2004. On-line: www.cic.gc.ca/english/pub/immigration2004.html.

Cultural diversity around the globe

For several years, Canada has been lobbying world forums in support of cultural diversity. Canada argues that cultural commodities play a more significant role in our societies than other products and services, that cultural diversity refers as much to openness to other cultures as it does to the promotion of local culture, and that cultural diversity plays a role in social cohesion, economic prosperity and human security. Canada supports an international instrument enabling governments to preserve and promote cultural diversity.

Since the 1950s, Canada has been active in promoting the Francophonie around the world in order to reflect Canada's linguistic duality. Canada has been involved in many different organizations that make up La Francophonie and, in particular, hosted the second (Québec, 1987) and eighth (Moncton, 1999) summits. This has been the case throughout the Commonwealth since 1931. Canada is also attempting to get UNESCO, the World Trade Organization and the Organization of American States to reach a consensus on cultural diversity. Canadian Heritage, the department responsible for this effort, is working with the government of Quebec and many civil society organizations. This effort is of course aided by Canada's own history, which has been marked by people of diverse origins, languages and cultures. The instruments that protect and promote this diversity in Canada are now being tested by globalization, which is why this battle must be fought on an international level.

Conclusion

Canada has made great strides and reflects linguistic duality to a much greater extent than it did 35 years ago. At the beginning of this chapter, we listed Canada's achievements in the area of bilingualism. However, much remains to be done before equal status for our two official languages is assured. Here is a summary of some of the key issues that will have to be tackled head-on:

- **Language data.** It is difficult to assess progress in the area of linguistic duality, because language data collected over the years are not readily comparable. With more and more Canadians having neither English nor French as their mother tongue, Statistics Canada has developed useful indicators such as "first official language spoken." Considering the changes in Canada's population, in future we should include all those people who speak the language rather than only those for whom it is the "first official language spoken." The Commissioner believes that central agencies must agree on suitable and comparable indicators for their reporting standards.
- **Joint governance.** In less than a decade, we have seen joint governance structures established involving government institutions and official language minority communities. This model has opened the door to enhanced co-operation that will help achieve the goal defined in Part VII of the *Official Languages Act*. In addition to economic development, health, and immigration, other areas that foster the vitality of official language minorities must benefit from better governance as well; the different levels of government must partner with community groups to achieve this.

- **Learning of official languages.** Despite Canadians' favourable outlook on the country's two official languages, more must be done to encourage them to learn and use their second official language. The Government of Canada must play a more central role in promoting and supporting this learning and in creating community partnerships.
- **Immigration.** Immigration was addressed fairly recently from the perspective of linguistic duality. The 2003 *Action Plan for Official Languages* supports initiatives to promote Francophone immigration outside Quebec; however, this is just a starting point. Almost all of the immigration infrastructure still needs to be developed: reception structures, integration services, etc. The Government of Canada needs to kick-start this process in order to achieve its objectives. Multilateral agreements will be key instruments in this endeavour.
- **New social contract.** On a more basic level, given the population's changing composition and structure, we will in future have to re-evaluate the collective identity being promoted by the Government of Canada. This identity, which focuses in many respects on the Canadian people's development through history, should perhaps give way to the concept of a society governed by a social contract.[38] The historic and cultural experience of Canadian Aboriginals, Francophones, Anglophones and allophones is so diverse that their rallying point would be better achieved through the concept of a contract based on relational principles. These principles would undoubtedly include democracy, diversity, openness, non-aggression, accommodation of others, mutual respect, inclusiveness, equal participation, equal rights and opportunities, the rule of law, respect for minorities, and linguistic duality.[39]

[38] Idea and argument put forward by C. Bernier, "Mon pays ce n'est pas un pays, c'est une idée... " *Canadian Diversity/Diversité canadienne*, 3:2, spring 2004.

[39] The *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 specifically mentions four fundamental and organizing principles of the Canadian Constitution: democracy, rule of law, federalism, and respect for minorities.

Chapter 3
Governance

Chapter 3

"It is not enough to tell public servants that they may speak French if they wish; the whole milieu will have to be changed if the public service is to become a bilingual institution."

— B and B Commission. *Book III: The Work World*, Ottawa, 1969, p. 204.

The government is on the front line in implementing its official languages policy, and it was at the administrative level that the first steps were taken to launch Canada's linguistic duality. The objectives of the Government of Canada's institutional bilingualism are to:

1) ensure that citizens can communicate with, and receive services from, federal institutions in the official language of their choice;
2) ensure that employees can work in the official language of their choice in regions where there is a high proportion of both linguistic groups; and
3) ensure that the linguistic makeup of Canadian society is reflected within federal institutions.

To this we can add the objective that the Government of Canada regulate or actively support bilingualism on a wider scale within Canada.

This chapter reviews the main achievements and the main challenges yet to be overcome in these areas. The principal achievements may be briefly described as follows:

PRINCIPAL ACHIEVEMENTS

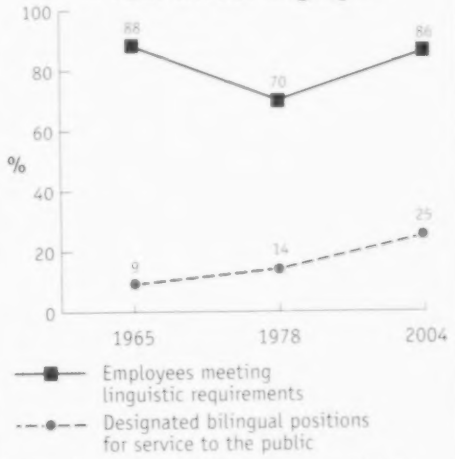
- The Government of Canada's bilingual capacity has increased; for example, the number of designated bilingual positions has quadrupled;
- Various ways of serving the public have been designed, such as single windows, which can improve the provision of bilingual services;
- Anglophones and Francophones participate equitably within the federal administration nationwide;
- Consumer products carry bilingual labelling;
- The information technology gap between English and French is shrinking, thanks to the growing use of French in digital media;
- The image of a bilingual Canada is more widely disseminated abroad;
- The right to be heard in either official language in federal courts has been established.

Services to the public in both official languages

Improving bilingual skills. Until the 1960s, English unilingualism was viewed as a rational and efficient way to operate within the federal Public Service. It seemed natural to use only English in public administration as well as with citizens. The B and B Commission noted that, in 1965, only 9% of all positions in the federal administration were designated bilingual. While there were a few positions in Ottawa, the majority were in Quebec; they all probably involved the delivery of services to the public.[40]

Data from 1978 to 2004 show the growth in the number of positions dealing directly with the public designated as bilingual. During this period, the proportion of bilingual positions grew from 14% to 25% of all service delivery positions within the Public Service (excluding institutions where Treasury Board is not the employer). The proportion of public servants in these positions who met the bilingual requirements rose from 70% to 86% (see Figure 9).

Figure 9
Service to the public in both official languages



Sources: Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book III: The Work World*, Ottawa, Queen's Printer, 1969, pp. 356–59; Public Service Human Resources Agency of Canada, *Annual Report on Official Languages 2003–2004*, Ottawa, 2004. On-line: www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/arol-ralo_e.asp.

Management Framework. Starting with the government of the Right Honourable L. B. Pearson, and especially after the *Official Languages Act* was passed in 1969, a radical shift in perspective accompanied the Government of Canada's language reform.[41] Under the reform, services were to be available in both official languages in the National Capital Region and wherever demand was sufficient. Rules were set for communication with the public and within the government. The first efforts in the area of language of service were made. Positions were designated bilingual, but the choice to become bilingual or remain unilingual was initially left up to employees. The language training program, which was established in 1964, started to expand. In 1973, realizing that the impetus behind bilingualism was insufficient, the government passed the *Parliamentary Resolution on Official Languages*, which strengthened the drive toward bilingualism. The Treasury Board became more demanding and increased training and merit awards. Although the results obtained continued to fall short of the objectives, a gradual shift was underway.

[40] Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book III: The Work World*, Ottawa, Queen's Printer, 1969, p. 374.

[41] See overview by J. Robichaud, "Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969–1982)," *Les Cahiers du droit*, 24:1, March 1983.

LANGUAGE OMBUDSMAN

Investigating complaints lodged by members of the public and formulating recommendations are some of the main roles of Canada's Commissioner of Official Languages. Every year, about 900 of the some 1,200 complaints received concern language of service, almost 80% of which are founded. The investigations enable the Commissioner not only to resolve immediate problems, but also to work with the federal institutions to achieve sustainable results. For example, the House of Commons improved its French services following complaints about commissionaires, guided tours and commemorative plaques.

It is interesting to note that some provinces and territories also have official language commissioners: the Northwest Territories (1991), Nunavut (1999) and New Brunswick (2003).

Recent innovations. The Government of Canada went through a difficult program review in the mid-1990s in an effort to reduce its expenditures. The ensuing government restructuring often eroded earlier progress in the area of official languages.[42] However, this negative restructuring also led to innovations in service delivery that are better able to address linguistic duality. Single windows are a good example of this. They offer access to a range of federal services and, in some cases, to services from other levels of government or even the private sector. For example, the Canada Business Service Centres Network and the Service Canada Access Centres have shown that they optimize bilingual resources and improve linguistic minorities' access to services in their own language. Manitoba's bilingual service centres are an excellent example of this approach.

Challenges. The Office of the Commissioner of Official Languages monitors the quality and quantity of federal services offered to the public in both official languages. Language of sevice accounts for about 80% of all complaints received. In 2001, the Commissioner reviewed the Government of Canada's responses to the recommendations contained in a series of studies conducted since 1994 on the delivery of

TRIPARTITE BILINGUAL SERVICE CENTRES: AN INNOVATION

In Manitoba, the federal, provincial and municipal governments joined forces to provide the public with a range of bilingual services such as program information, bill payment services, etc. The Saint Boniface Service Centre, with its alternative approach to the delivery of government services, was subsequently replicated in the Franco-Manitoban communities of Notre Dame de Lourdes and Saint-Pierre-Jolys. The development of these services followed recommendations made by Judge Richard Chartier in his 1998 report entitled *Above All, Common Sense.*[43] Based on Manitoba's experience with bilingual service centres, the federal and Saskatchewan governments will launch a pilot project in Regina in 2005–2006. This measure was part of a recommendation made by the Commissioner in her report *The Single Window Networks of the Government of Canada,* published in 2003.[44]

[42] Office of the Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, Ottawa, 1998.

[43] Chartier, Richard (Judge), *Above All, Common Sense: Report and Recommendations on French Language Services Within the Government of Manitoba*, Winnipeg, Government of Manitoba, May 1998.

[44] Office of the Commissioner of Official Languages, *The Single Window Networks of the Government of Canada*, Ottawa, 2003.

services to the public.[45] This review highlighted the slow progress made during this period: in 30% of the roughly 3,500 points of service designated as bilingual, services were not always available in French. Results from observations made in 2004 showed that in one quarter of approximately 300 high-demand offices, services were not always available in both official languages (see the performance report on federal institutions in the second volume of this report).

Since the Commissioner's review in 2001, the Government of Canada has made important changes, namely the new 2004 staffing policy states that a candidate for a bilingual position must generally be able to satisfy the linguistic requirements of the position when hired.

CANADA REVENUE AGENCY: ONGOING IMPROVEMENT IN SERVICES OFFERED IN BOTH LANGUAGES

The Canada Revenue Agency (CRA) is one of the federal institutions that deals with a large number of Canadians over the years. Many complaints have been lodged, often repeatedly, against CRA about income tax forms being sent out in the wrong language, the poor quality of French in its documents, and its inability to provide information in a requester's language. The Agency, however, has made remarkable progress over the past 15 years. Taxpayers can easily complete tax returns and obtain information from Agency staff in the language of their choice. A recognition of the importance of providing services in both official languages appears to have entered CRA's organizational culture. The complaints received have served as a catalyst for this remarkable progress.

A change in culture is nevertheless required. Even good bilingual capacity is not enough to respond to the public effectively. From the outset, federal employees must offer the public the choice of using either official language, whether an inquiry is made over the telephone or in person. This is one way of showing respect for the public. However, active offer is currently the Achilles' heel of service delivery to the public: it is limited, and has remained stagnant for 10 years. Following the creation of Service Canada in the federal budget of March 2005, the government must monitor these new services to ensure they are available and actively offered in both official languages so that the needs of both official language communities are met. Perhaps single windows, with fully bilingual staff or effective on-line services would represent part of the solution, at least outside the major bilingual regions of the country where services are generally accessible in both languages.

Although it is the only regulation governing official languages, the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulation*, which was passed almost 15 years ago, is another weak link. The Governor in Council must modify this regulation before the end of 2006 to respond to the Federal Court's decision in the *Doucet* case.[46] In this process, it will be essential for the government to rethink the regulation to make it simpler, consistent with case law, and, finally, relevant to the citizens of Canada.

Because of government restructuring, the Treasury Board is no longer the employer for a growing number of federal agencies. In the future, when the Government of Canada creates new agencies such as Service Canada, it will

[45] Office of the Commissioner of Official Languages, *National Report on Service to the Public in English and French: Time for a Change in Culture*, Ottawa, 2001.

[46] *Doucet v. Canada*, [2004] F.C. 1444.

have to ensure that its policy on the different patterns of service delivery fully respects official language obligations. Legislation establishing these agencies will have to take explicit account of the *Official Languages Act*.

"For linguistic duality to finally assume the place it deserves in the government and its institutions, a far-reaching change in culture is needed."

— Dyane Adam, Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2000–2001*, Ottawa, p. 76.

Did you know ...

Active offer. An office designated as bilingual is effective when the services it offers are of equal quality in both languages and it recognizes and respects an individual's distinctiveness and his or her language and culture.

- Signage, posting and documentation indicate that services are available in English and French.
- Phone service is automatically offered in both languages.
- Members of the public are greeted in person in both official languages, and communication continues in a client's preferred language.
- The linguistic quality of service is satisfactory.

Language of work

Over and above bilingual designation for positions involving services to the public, the one enduring challenge since the creation of the federal language policy has been to create environments in which public servants can work, be supervised, and have access to the tools they need in their own language. This is a right under the *Official Languages Act*.

Marginalized French. In 1969, the B and B Commission observed that the culture within the federal administration, a culture that had evolved since the 1920s, resisted not only Francophones' presence within the workplace, but also the use of French. The Commission also noted that only two federal institutions had a clearly defined policy concerning language of work: the Canadian National Railway Corporation and Canada Mortgage and Housing Corporation.[47]

Advances. Data compiled for the Public Service between 1978 and 2004 nevertheless indicate that significant improvements have taken place (see Figures 10 and 11 on the next page). In positions that support the use of both official languages at work, namely internal administrative services and supervisory positions, language requirements are broader and the proportion of employees who satisfy the language requirements has grown. The greatest progress has occurred in supervisory positions. It is important to add that employees generally have the tools they need in their language of choice.

Nevertheless, in her recent study *Walking the Talk*, the Commissioner indicated that English is still the predominant language in the organizational culture of federal departments in the National Capital Region.[48] Senior management is perceived as unilingual, although most managers meet the linguistic requirements of their positions. Many use their second official language only rarely, and their behaviour usually drives the organizational culture in their respective institutions.

---

[47] Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book III: The Work World*, 1969, pp. 101–102, 118.

[48] Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk. Language of Work in the Federal Public Service*, Ottawa, 2004.

Figure 10
Language of work in internal service positions of the federal public service, 1978–2004

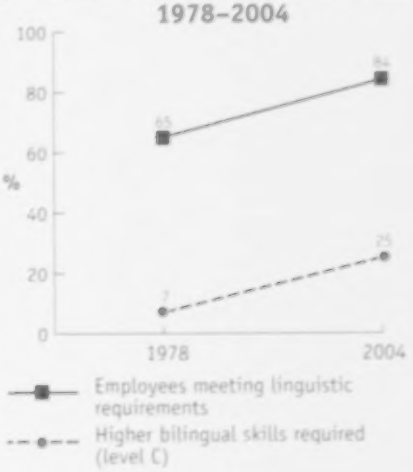
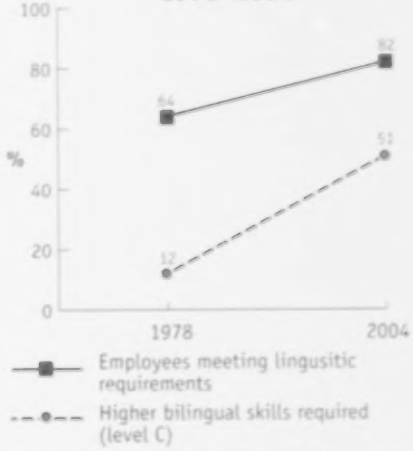


Figure 11
Language of work in supervisory positions of the federal public service, 1978–2004



Source: Public Service Human Resources Agency of Canada, *Annual Report on Official Languages 2003–2004*, Ottawa, 2004, On-line: www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/arol-ralo_e.asp.

Bilingual regions of Quebec. The Commissioner noted that the same situation exists in federal offices located in bilingual regions of Quebec. Her most recent study on this subject indicated that French clearly dominates as the language of work in Quebec.[49] Anglophones, as the linguistic minority, must often interact with their colleagues in French. However, federal public servants in Quebec must often interact in English with public servants from the National Capital Region.

Crown corporations. In the same study, the Commissioner also looked at the language of work in eight Crown corporations. The results of the study indicate that in Crown corporations in the National Capital Region, the use of the two official languages mirrors the example set by the departments in the region, which is to use English. In Crown corporations located in Montréal, the use of both official languages is almost equal, which creates a strongly bilingual work environment.

Regulatory framework. Although the Right Honourable Lester B. Pearson underlined the importance of language of work in 1966, the *Official Languages Act* of 1969 did not directly address this issue. Language of work became part of the Government of Canada's language policy in 1973, and this aspect was further strengthened in 1988, with Part V of the Act containing specific language of work provisions. However, the most important achievement occurred only recently, in 2004, with application of imperative staffing for bilingual positions across the board, particularly at the EX level. This will ensure greater compliance with the merit principle.

Challenges. We cannot be satisfied with achieving the required language profile, since this does not necessarily mean that both official languages are actually being used. The Commissioner has proposed the creation of an organizational culture that truly respects employees' language

[49] Office of the Commissioner of Official Languages, *Making It Real: Promoting Respectful Co-existence of the Two Official Languages at Work*, Ottawa, 2005.

rights through measures taken in three strategic areas: leadership, personal capacity, and institutional capacity.[50] These three areas are interdependent and require ongoing and simultaneous attention. However, a great deal of the solution depends on the leadership of senior management; without clear involvement of all levels of managers, the spirit of the *Official Languages Act* is often not respected. Furthermore, the Commissioner believes that bilingual requirements must also apply to deputy ministers and associate deputy ministers. This is the only way to ensure that the work culture within the Public Service has every chance of reflecting Canadian linguistic duality.

Assets. The study *Making it Real* highlighted significant assets upon which the Government of Canada can build in order to speed up its progress. Bilingualism has enjoyed great support from both Anglophone and Francophone employees. They agree that French represents a positive resource for all members of Canadian society. Moreover, they are proud to be able to work in a bilingual environment. Ultimately, bilingualism leads to improved service delivery to Canadians.

Equitable participation

The Government of Canada's institutional bilingualism is not limited to service delivery and the language of work; it seeks to reflect linguistic duality within the Public Service. The government thus embodies bilingualism through the equitable participation of Anglophones and Francophones in its operations.

Increased participation by Francophones. Over the course of the 20th century, the main problem related to participation in the federal

WITNESS AND CATALYST: EDGAR GALLANT AND SOCIETAL CHANGE

Edgar Gallant, an Acadian from Prince Edward Island, became a federal public servant upon joining the Department of Finance in 1949. As a recent graduate of the École des Sciences sociales at Université Laval, he had never had the opportunity to perfect his English. In his words, "During my first year, I listened more than I spoke." Indeed, the federal Public Service in the 1950s was a unilingual English environment.

He quickly rose through the ranks to positions of significant responsibility, such as President of the Public Service Commission and Chairman of the National Capital Commission. Throughout his long career, he was both a witness to and a leader (he prefers the term "catalyst") of the changes taking place in the Public Service to give both official languages equal status. Political leaders and senior officials had to show great determination. "To kick-start the process, a fairly authoritarian style was needed. It was necessary to impose certain conditions and at the same time encourage unilingual public servants to enrol in language courses." He believes that, over time, most public servants have come to understand that the Public Service is there to serve all Canadians, many of whom do not speak English.

According to Edgar Gallant, offering language training to public servants was an important factor in the success of what he refers to as the "revolution" in employees' attitudes. "Instructors were teaching the French language, but they also emphasized French culture." Overall, most public servants came to accept linguistic duality as an integral part of the Canadian personality. "If we let this duality weaken, Canada's very identity will suffer." And in his view, globalization and the constant influence of the United States make it crucial to strengthen this identity.

[50] Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service*, Ottawa, 2004.

Figure 12
Francophone participation in the federal administration

Sources: Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book III: The Work World*, 1969, p. 101, 407; Public Service Human Resources Management Agency of Canada, *Annual Report on Official Languages 2003-2004*, tables 12 and 14.

Figure 13
Anglophone participation in the federal administration in Quebec

Sources: Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book III: The Work World*, 1969, p. 408-409; Public Service Human Resources Management Agency of Canada, *Annual Report on Official Languages 2003-2004*, tables 12 and 14.

administration was the under-representation of Francophones. At the time of its inquiry in 1965, the B and B Commission reported that the number of Francophones had dropped by half between 1918 and 1946. In 1965, the Commission estimated that the federal administration (the Public Service plus the seven main federal agencies) consisted of approximately 21% Francophones, while individuals with French as their mother tongue represented approximately 28% of Canada's population.

As noted above, various initiatives were undertaken over the years to improve the situation, but it was not until the new Act was passed in 1988 that the expectations of the Public Service in this regard were spelled out (in Part VI). Successive Commissioners of Official Languages have persistently put this question on the table, suggesting definitions and criteria as well as practical approaches to achieving this goal. Significant progress has been made since 1966 in Francophone participation in the federal administration as a whole,[51] which rose from 21% to 27% (see Figure 12). In 2004, Canadians reporting French as their first official language made up 24% of the population.

It should be noted that it is difficult to obtain a clear picture based on available data. For the purposes of Statistics Canada and the implementation of government policy on official languages, the linguistic variable used is the "first official language spoken." For the Treasury Board Secretariat, however, federal civil servants are classified as Anglophone or Francophone based on self-identification, which then becomes their key linguistic identifier. Comparisons between datasets can therefore be misleading.

[51] Federal administration includes the Public Service and all federal agencies for which the Treasury Board is not the employer (for example, the Royal Canadian Mounted Police).

Concerns within Quebec's Anglophone minority. In Quebec, the rate of participation among Anglophones has started to be cause for concern, dropping by half. In 1961, Anglophones made up around 13% of the population of Quebec and were thus overrepresented in the federal administration. In 2004, this community held about 14% of jobs in the federal administration (see Figure 13), in line with its share of the population, 13%. However, as noted in the study by J. Jedwab, Anglophones occupy only 7.6% of positions within federal departments in Quebec.[52] This situation is cause for concern, as the Public Service is the part of the federal administration that offers the widest range of services to the public, and it is important that the minority be equitably represented. The *Action Plan for Official Languages* has recognized this and aims to increase the number of Anglophone employees by 1,000.

Today. Generally speaking, the Anglophone and Francophone communities have achieved equitable representation in the federal administration in relation to their respective numbers in the national population. Francophones have also increased their participation in management positions; they held 25% of such positions across the entire federal administration in 2004.

Community development and official language promotion

Federal involvement

When it amended the *Official Languages Act* in 1988, Parliament stipulated in section 41 of the Act that the government and all federal institutions were responsible for supporting the development of linguistic minorities and for promoting linguistic duality in Canadian society. These responsibilities also stemmed from the stated purpose of the Act.

Supporting development. The provisions of the Act committed the Government of Canada to enhancing the vitality of the Anglophone and Francophone linguistic minorities and to supporting their development. It is therefore the job of all federal institutions to implement measures that provide concrete support for the development of official language minority communities.

More encouragement necessary. Part VII sets out the obligation to promote English and French with a view to putting Canadian society on the path toward equality in the status and use of both languages. Unfortunately, this stipulation remains one of the great oversights on the part of federal institutions. It is important to provide the necessary guidance so that institutions define activities designed to promote linguistic duality and assess their effectiveness.[53]

Framework for implementation. Ever since the new Act came into force in 1988, the various federal institutions have seemed reluctant to embrace their obligations under Part VII and have too often relegated their responsibilities to the Department of Canadian Heritage.[54] Indeed, although the obligations in question apply to all federal institutions, the Act confers a co-ordination role on the Minister of Canadian Heritage. This department's lack of authority over other departments and federal institutions has caused inexcusable delays in the implementation of this part of the Act. Although the Prime Minister's Office and Treasury Board have at times issued directives, it appears that no overall co-ordination initiative has ever actually gotten off the ground.

---

[52] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, 2004, p. 51.

[53] Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2003–2004*, Ottawa, 2004, p. 84.

[54] Office of the Commissioner of Official Languages, *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*, Ottawa, 1996; Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, Ottawa, 1998.

In 2003, the government adopted an Accountability Framework that specifies the responsibilities of federal departments and institutions with regard to Part VII. Nevertheless, it should be kept in mind that this framework may be subject to the vagaries of government decision making. The Commissioner is of the view that the Accountability Framework cannot be fully established until the scope of Part VII of the Act is clarified.

Challenges. In the absence of a clear statutory and regulatory framework, a genuine willingness to put development and promotion measures in place remains uncertain at best. The Government of Canada in fact prefers to let court cases, such as the *Forum des maires de la péninsule acadienne* case,[55] clarify the scope of Part VII. The government claims that the obligations under this part of the Act represent political commitments and not "enforceable" obligations. The issue will be decided by the Supreme Court of Canada, which has agreed to hear the appeal on the aforementioned case, unless Parliament chooses to settle the matter in the meantime through legislation, by adopting Bill S-3 introduced by now-retired Senator Jean-Robert Gauthier.

PART VII OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*: THE HONOURABLE JEAN-ROBERT GAUTHIER'S VISION

The promotion of linguistic duality is quite rightly associated with the Honourable Jean-Robert Gauthier, the retired Senator and politician who made this issue his number one priority during an outstanding political career. Mr. Gauthier was the Member of Parliament for Ottawa-Vanier from 1972 to 1994 and Senator from 1994 to 2004. Prior to that, he served as a school trustee for 12 years.

Before his retirement from the Senate in 2004, the Honourable Jean-Robert Gauthier worked energetically to convince his fellow parliamentarians to resolve the ambivalence in the Government of Canada with respect to Part VII of the *Official Languages Act*. He tabled several bills designed to confer enforceability on this part of the Act, which commits the Government of Canada to enhancing the vitality of Canada's English and French linguistic communities and to promoting full recognition and use of English and French in Canadian society.

The goals of the Honourable Jean-Robert Gauthier's proposals have been to:

- require federal institutions to take positive measures to implement the Government of Canada's obligations;
- allow adoption of a regulation defining federal institutions' specific obligations; and
- guarantee that anyone who lodges a complaint with the Commissioner of Official Languages concerning, among other things, an obligation or right contemplated under Part VII, has recourse to the courts.

The Senate voted unanimously to adopt the last two bills introduced by Senator Gauthier, although the first one died on the order paper when the House of Commons was prorogued in 2003. The last of the Senator's bills, Bill S-3, has passed second reading in the House of Commons and was sent to the House of Commons Standing Committee on Official Languages for study in the spring of 2005.

In our last two annual reports, we recommended that the Parliament of Canada find a legislative or regulatory means of clarifying the legal scope of Part VII of the Act. Strengthening the Act would agree with the vision of Jean-Robert Gauthier—a tireless defender of the rights of linguistic minorities.

[55] See the judgment *Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)* 2004 FCA 263.

Provinces and territories: key players

The provinces and territories are critical partners in ensuring the vitality and development of official language minority communities. In fact, they signed the first provincial – federal accords on the promotion of official languages in 1988. These accords encouraged several provinces to adopt policies or legislation on services to the public (for example, bilingual signage, translation of documents, and language training).

Ministerial Conference on Francophone Affairs. Governmental collaboration expanded from bilateral to multilateral with the creation of the Ministerial Conference on Francophone Affairs in 1994.[56] The purpose of this round table was to stimulate leadership and intergovernmental collaboration among the provinces and territories on matters affecting official languages and in particular the vitality of Francophone and Acadian minorities. This body's discussions have primarily focused on health, economic development and the visibility of Francophone communities. Since 2003, Quebec has been a full participant and not merely an observer. In 2005, the Government of the Yukon announced the creation of a Francophone Affairs Secretariat, a piece of good news that was eagerly anticipated by the Franco-Yukoner community. While the Ministerial Conference on Francophone Affairs is to be commended for its work, it should also be encouraged to expand its efforts, as it has a substantial impact on the recognition of official languages in the provincial and territorial context.

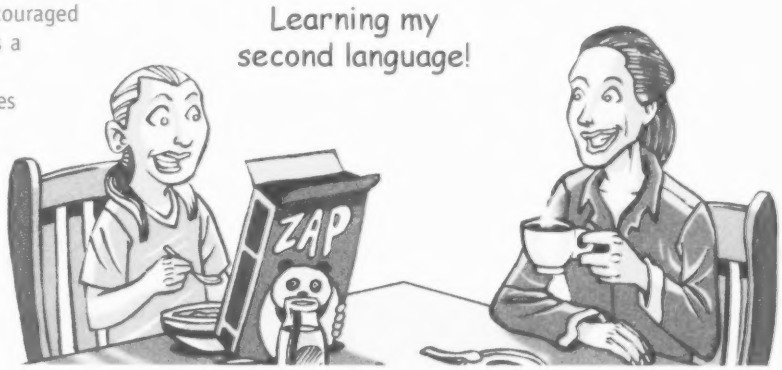
Support for bilingualism

The government uses means other than its structure and activities to help give life to linguistic duality in Canada. As we will now see, it supports duality in several other areas.

At home...

Canada's citizens wake up to linguistic duality on a daily basis. For many years now, under a regime in place since 1974, all packaged and labelled goods they come across are printed in both official languages. Canadians have only to pick up a box of breakfast cereal, pour a glass of milk, grab a tissue or squeeze out some toothpaste to see that their country provides labelling in both official languages. This is a significant development, given consumers' current level of interest in product information.

Bilingual labelling on consumer products is not a requirement of the *Official Languages Act*, but other laws and regulations, including the *Consumer Packaging and Labelling Regulation* [s. 6(2)], do require this. The Commissioner has confirmed that both industry and the public have accepted this practice and understand that its usefulness



[56] The Web site for Intergovernmental Francophone Affairs is www.afi-ifa.ca.

LEADERSHIP AWARD OF THE OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES 2004–2005 AWARDED TO THE NATIONAL CAPITAL COMMISSION

In 2004–2005, **Marcel Beaudry**, Chairman of the National Capital Commission (NCC), received the Leon Leadership Award of the Office of the Commissioner of Official Languages for the exemplary effort made by his organization to integrate both official languages into its operations and promote linguistic duality in the National Capital Region.

The NCC ensures that its services are provided to the public in both official languages; this is confirmed by investigations conducted by the Public Service Human Resources Management Agency of Canada and the Office of the Commissioner. The NCC also takes part in various municipal initiatives designed to promote linguistic duality. Under Mr. Beaudry's leadership, the NCC adopted a management framework that encourages the use of both official languages in the workplace. Under this framework, lunchtime language classes are provided to staff and a bilingual protocol is used to conduct meetings (see Volume II of the Annual Report for more details).

far outweighs its costs.[57] Achieving bilingual packaging and labelling (fostered by the *Official Languages Act*) has become an asset for Canadians within the context of the globalization of trade. Our bilingual labelling, in fact, predisposes us to the multilingualism required by world markets, but we must remain vigilant to preserve our bilingualism within an increasingly integrated market.

In the national capital...

The historic compromise at the heart of Confederation led to the selection of Ottawa, on the border between Upper and Lower Canada, as the capital of the new Canada. In 1967, the B and B Commission wrote that, in Ottawa, "... the French language is scarcely recognized officially in the provincial and municipal administrations. Nowhere else in Canada is there a comparable concentration of Francophones who have so few language rights."[58] It therefore recommended that the equal status of the two official languages be fully recognized in Ottawa and that public services, the administration of justice, and education be delivered in both languages. The B and B Commission quite rightly felt that the capital must reflect Canada's linguistic duality.

Bilingualism was gradually introduced into municipal and provincial services over the years. In 1982, Ottawa Municipal Council adopted an official languages policy that granted "the same rights, status and privileges to both official language groups." When municipal amalgamation took place in 1999, the City of Ottawa was unsuccessful in having the province designate the city as bilingual. In 2001, the city adopted a bilingualism policy. On March 3, 2005, the province enacted legislation officially requiring the city to adopt a policy. Although enacting this legislation is a step in the right direction, the Act does not seem to guarantee equal status to both official languages in municipal service delivery. Despite this, the City of Ottawa, as the nation's capital, must continue to be guided by these principles of equality as it implements its bilingualism policy.

57 Office of the Commissioner of Official Languages, Cost Impact of Two-Language Packaging and Labelling on Small- and Medium-Sized Businesses in Canada, Special Study, Ottawa, February 1997.

58 Canada, Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. General Introduction and Book I: The Official Languages, Ottawa, 1967, p. 118.

PARKS CANADA: THE BILINGUAL FACE OF OUR NATURAL AND HISTORICAL HERITAGE

Canada's national parks and historic sites are considered to be a reflection of the values cherished by Canadians: the preservation of our vast open spaces and the promotion of our historical heritage. Just how important these parks and sites are to our sense of identity can be seen from the millions of Canadians and foreign tourists who visit them.

Parks Canada was slow to catch up with the country's linguistic duality. During the first two decades that the Act was in effect, the Office of the Commissioner received a large number of complaints concerning unilingual signage, printed materials and visitor reception services. These complaints from citizens spurred progress. While some gaps still exist, the situation has greatly improved over the past 15 years, and our parks and historic sites across the country project a much better image of our linguistic duality.

More generally, the National Capital Commission, a Crown corporation created in 1959 to manage the development of the capital region, must, under the terms of its mandate, take into account "... equality of status of the official languages in Canada ..."[59] Visitors to the capital now invariably see a public image reflecting Canadian duality. Much remains to be done, however, for private businesses to present the same image.

On the Internet...

Government On-Line. For some 10 years, communications and the dissemination of information over the Internet have played a significant role in Canadians' daily lives and the government services they receive.

- **1999.** The Government of Canada announced plans to give Canadians direct access to all government information and services when and where it suited them. Its goal was to become the world's most connected government by 2005.
- **2004.** It certainly appears that the government has made tremendous progress, given that in 2004, for the fourth year in a row, Canada led the world in on-line access to government services.[60] In addition to information on its own services, the government's Web sites provide data of all kinds on Canada and Canadians. Industry Canada's Strategis site[61] and the Culture.ca[62] site are good examples of this.

It goes without saying that Canada's goal of serving its citizens on-line has created a significant linguistic challenge. The introduction of Government On-Line led to a huge increase in the volume of documents to be drafted and translated. This issue has proven especially challenging for departments involved in technical or scientific fields that must produce a large volume of specialized and technical documents in both official languages. The process of digitizing these documents has placed an added burden on translation services, which can no longer meet the demand. The departments in question should exercise tight control over content to avoid unnecessary digitization.

---

[59] *National Capital Act*, 1985, 10 (1)(*b*).

[60] Accenture, *2004 News Releases: Governments Must Find New Ways to Encourage Citizen Take-Up of eGovernment*. On-line: www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=_dyn/dynamicpressrelease_718.xml.

[61] The Strategis Web site is www.strategis.gc.ca.

[62] The Culture.ca Web site is www.culture.ca.

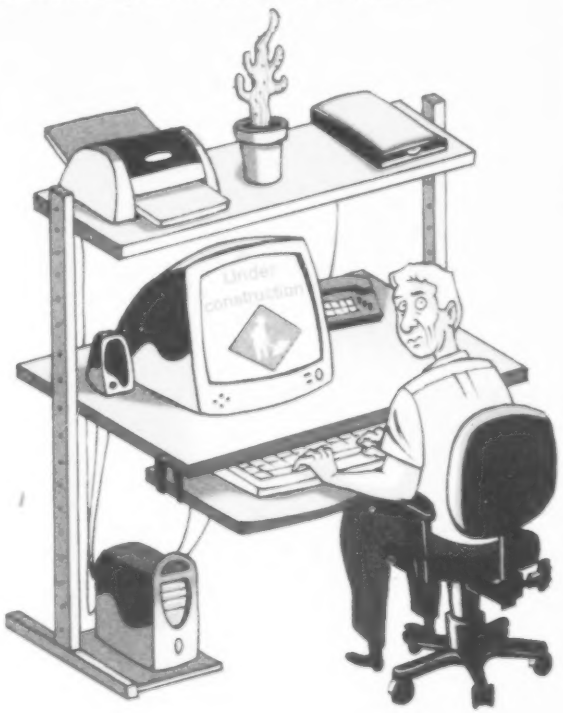
The Commissioner has nevertheless noted shortcomings on certain federal Web sites with respect to the equivalence of English and French content, the quality of French versions and the use of addresses that do not comply with the *Official Languages Act*. One study published by the Office of the Commissioner in 1999 and two in 2002 raised the alarm and reminded the Government of Canada of its obligations with respect to official languages on Web sites.[63]

Presence of French on the Internet. The growth of the Internet has also had a significant impact on the linguistic landscape. The government has made a huge investment in connectivity and the digitization of Canadian content to counter the fact that the Internet entered Canada as a primarily English language phenomenon, due in large part to the ubiquity of American content. Since 1998, Industry Canada's Francommunautés virtuelles program, for example, has addressed the special needs of Francophone and Acadian communities in the area of information and communications technologies, the creation and launch of Web sites, and the development of applications, content and services.

Challenges. While the government has indicated it will follow up on the Commissioner's recommendations through a range of measures, several of these recommendations have yet to be addressed, either because of lack of funds or lack of commitment. Canadian Heritage has played an important role in co-ordinating the government's support; however, achieving full co-ordination among the many federal institutions still represents a major challenge. To deal with the ever-increasing need for translation, Canada's translation resources must be increased tenfold and translators must be given the technological tools they need to boost their productivity. The investments in language industries announced in the *Action Plan for Official Languages* should support this. With the Internet growing at such a phenomenal rate, the Commissioner urges the institutions involved to make a concerted effort to implement these measures.

Abroad...

In 1965, a study prepared for the B and B Commission noted that Canada's foreign policy did not incorporate linguistic duality as a precept, important goal, technique, process or benefit.[64] Of course, 40 years later, Canada's image abroad has changed considerably, and our foreign policy has made a point of stressing Canada's bilingual nature, in particular through its leading role in the Commonwealth and the International Organisation of the Francophonie.



[63] Office of the Commissioner of Official Languages, *The Government of Canada and French on the Internet*, Special Study, Ottawa, August 1999; *French on the Internet: Key to the Canadian Identity and the Knowledge Economy*, Ottawa, 2002; *Official Language Requirements and Government On-Line*, Ottawa, 2002.

[64] L. Sabourin, *La dualité culturelle dans les activités internationales du Canada*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Ottawa, 1970.

The Speech from the Throne on October 5, 2004, and subsequent statements by Prime Minister Paul Martin noted that cultural diversity is a key aspect of Canadian identity and a source of creativity and innovation.[65] The Department of Foreign Affairs has pointed out that our ability to have greater influence on the world stage is rooted in our values and the importance we place on diversity.[66]

A recent study by the Commissioner concluded that two pilot projects by the Department of Foreign Affairs designed to emphasize Canada's diversity and linguistic duality—open diplomacy and Canadian studies—have proven to be efficient tools for promoting Canadian interests.[67] These programs have shown that linguistic duality opens doors for us, sharpens our understanding of the world and encourages non-Canadians to enter into a dialogue and do business with us.

Nevertheless, these projects might never see the light of day as full-fledged programs. The Department of Foreign Affairs has not yet managed to translate these initial successes into a rejuvenated diplomacy. Its strategic plans and priorities have not been modified to put linguistic duality at the forefront, and several of Canada's most important diplomatic missions still have only a tenuous hold on this fundamental part of our identity. There is a marked tendency to reduce linguistic duality to its cultural aspect, despite the fact that it embodies far more of the Canadian personality (economy, governance, and so on).

Yet a great deal is at stake here, especially in terms of our relations with the United States, where so many of our national interests are focused. The Minister of Foreign Affairs recently emphasized the importance of explaining how the principles of tolerance, pluralism and the celebration of differences have made Canada a unique and privileged country.[68] We should also expect to base one of the major pillars of Canadian foreign policy on our experience in the following areas: governance of linguistic and cultural diversity (legislation, policies, civil society, etc.); the ombudsman role and the promotion of language rights (Court Challenges Program); language teaching (language training in the Public Service, immersion, bilingual education at the post-secondary level, etc.); language technologies (computer-assisted translation, etc.); and bijuralism (legal co-drafting, and civil and common law teaching and research in our two official languages).

To judge and protect

Linguistic duality also plays a role at the federal level in the judicial process, the administration of justice and the protection of citizens; these three topics round out this chapter.

Bijuralism

Despite the many barriers that were encountered during the 20th century, Canada's duality has been an ongoing presence in the form of bijuralism, that is, the co-existence within Canada's borders of two legal systems—common law and civil law. Although the Parliament of Canada is not required to recognize bijuralism in its legislative activities, it does take this into account when it sets the rules that may affect private law originating in the provinces and territories. This accommodation led to the practice of co-drafting, which has proven to be extremely efficient and should serve as a model in other areas of government administration.

---

[65] Speech from the Throne of October 5, 2004, and Response by the Prime Minister on October 6, 2004. Speech by Prime Minister Paul Martin to the United Nations on September 24, 2004.

[66] Speech by the Minister of Foreign Affairs, Pierre Pettigrew, on October 24, 2004, in Gatineau.

[67] Office of the Commissioner of Official Languages, *Doorway to the World. Linguistic Duality in Canada's International Relations*, 2004.

[68] Speech by the Minister of Foreign Affairs, Pierre Pettigrew, on October 24, 2004, in Gatineau.

Canada has been recognized as an international leader in:

- the use of French in common law teaching and research;
- the use of English in civil law teaching and research;
- the translation of procedural rules and judicial decisions; and more generally,
- basic research on legal reform.[69]

The interaction between the two systems and the need to harmonize the terminology used in federal legislation with both systems certainly pose challenges. There is still a need to improve bilingual skills in the legal community and to create more "points of contact" between the two systems.

The administration of justice

The administration of justice in both official languages has been evolving since 1867:

- **1867.** The *Constitution Act, 1867* (s. 133) gives citizens appearing before the courts of Canada and Quebec the right to do so in either English or French.
- **1870.** The *Manitoba Act, 1870* (s. 23) establishes the same right in Manitoba.
- **1970.** The *Criminal Code* contains language provisions (Part XIV.1) that allow an accused to be tried by a judge and, if appropriate, by a jury who speaks his or her language. However, the provinces could still sidestep their linguistic obligations.
- **1982.** The *Constitution Act, 1982* (s. 19(2)) recognizes the right to use both official languages before the courts of New Brunswick.
- **1985.** Parliament adds Part XVII to the *Criminal Code* to provide better protection in the area of linguistic rights.
- **1990.** An accused person's right to a criminal proceeding in his or her official language is proclaimed in all the provinces and territories. Several (Alberta, Nova Scotia, Prince Edward Island, Newfoundland and Labrador, the Northwest Territories, the Yukon Territory and British Columbia) also incorporate some provisions of Part XVII of the Code into their own legislation relating to offences.[70]

The Commissioner noted in 1995 that citizens belonging to official language minorities were not receiving an active offer of services in their own language before the courts.[71] In its decision on the Beaulac case in 1999, the Supreme Court of Canada recognized that the provisions of the Code address not only the equal status of accused persons before the Court, but also the real equality of official language communities. Members of linguistic minorities must therefore expect to receive "equal access to services of equal quality" before federal courts.[72]

Despite these guarantees, a substantial number of jurists, lawyers, judges, prosecutors and legal workers who practise in provinces and territories where French is the minority language are dissatisfied with the judicial and legal services provided in French. That was the finding of a survey conducted for the Department of Justice in 2002[73] in response to studies published by

---

[69] M. Bastarache, *"Quelques réflexions sur le bijuridisme et son rapport avec le bilinguisme et le biculturalisme,"* address to the Canadian Bar Association, Quebec Section, in Montréal on April 22, 1998.

[70] V. Gruben, *"Bilingualism and the Judicial System,"* in M. Bastarache, (ed.), *Language Rights in Canada* 2004, p. 195.

[71] Office of the Commissioner of Official Languages, *The Equitable Use of French and English Before the Courts in Canada*, Study, Ottawa, November 1995.

[72] *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, para. 22.

[73] PGF/GTA Consultants, *Environmental Scan: Access to Justice in Both Official Languages*. Report submitted to the Department of Justice, Ottawa, July 2002. On-line: www.justice.gc.ca/en/ps/franc/enviro/toc.html.

the Commissioner of Official Languages.[74] In Quebec, a study by J. Jedwab reported that only 41% of Anglophones in Quebec were satisfied with judicial services in 2002.[75]

"Twenty years of administration of justice in both official languages is a theme that might lead some to conclude that equal access to justice for all Canadians, regardless of their official language, is now a reality, a fait accompli. This is a conclusion we are not able to draw in 2001."

— Morris Rosenberg (former Deputy Minister of Justice, Deputy Attorney General of Canada), address to the symposium: *POLAJ: Twenty years of administration of justice in both official languages—Taking stock and looking ahead,* Ottawa, November 23, 2001.

Since then, the Department of Justice has established a Consultative Sub-Committee on Access to Justice in Both Official Languages that is made up of representatives from the language communities and members of the legal professions. It has also established a Federal-Provincial-Territorial Task Force on Access to Justice in Both Official Languages.

Goals. In most regions of Canada that are predominantly Anglophone, and in the non-urban regions of Quebec, improvements must be made to the bilingual capacities of the judiciary and the judicial system as a whole.

Public security

Two institutions come to mind when the subject turns to public security, both domestic security and the protection of our democratic values, in Canada and abroad. These are, of course, the Royal Canadian Mounted Police and the Department of National Defence. Both institutions have made their mark over the years and have contributed to Canada's enviable image around the world. However, both face a number of challenges related to linguistic duality.

Royal Canadian Mounted Police (RCMP). The RCMP is one of the federal institutions that best symbolizes Canada and is among the most visible to Canadians at large. In addition to being bound by the *Official Languages Act*, the RCMP is the very embodiment of respect for the law and reflects the role of government in everyday life. Since the 1970s, the RCMP has certainly made progress in official languages. For example, training is now given in both official languages at its Regina school, where some 40% of the instructors are bilingual. Every year, a Francophone contingent is created. Since 1993, communication with candidates wishing to enter the force must be in both languages.

Unfortunately, these advances have not prevented the RCMP from being the subject of many complaints, inquiries and language audits over the years. Most of these complaints have involved the quality of services offered in both languages by RCMP detachments acting as municipal or provincial police forces. In some places, integrating a body of municipal officers into the RCMP has proven particularly problematic with respect to language and has raised issues of linguistic identity and staff language training. The RCMP must ensure that its detachments have the language capacities required to effectively meet the needs of the communities it serves.

National Defence. Within the timeframe of 100 years, the Department of National Defence saw its Francophone contingent steadily decline, from 36% to 13% between 1868 and

---

[74] Office of the Commissioner of Official Languages, *The Equitable Use of French and English Before the Courts in Canada*, Study, 1995; Office of the Commissioner of Official Languages, *The Equitable Use of French and English Before Federal Courts and Administrative Tribunals Exercising Quasi-Judicial Powers*, Special Study, Ottawa, 1999.

[75] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, 2004, p. 46.

1946.[76] Two events played a key role in the subsequent shift toward bilingualism within the armed forces: the creation of the Collège militaire royal de Saint-Jean in 1952, where officer training was provided in English and French (note that officer training was centralized with the move to the Royal Military College in Kingston in 1994), and the appointment of the first Francophone Chief of the Defence Staff, General Jean Victor Allard, in 1966. General Allard instituted a number of changes in the language of work and the participation of Francophones in the Canadian Forces.

Since the adoption of the *Official Languages Act*, real progress has been made. Between 1966 and 1987, for example, the proportion of Francophones within the ranks rose from 17% to 28% and within the officer corps from 9% to 22%.[77] Nevertheless, the Office of the Commissioner of Official Languages receives numerous complaints every year relating to the armed forces. In the early 1990s, for example, a complaint lodged about services provided to military families led to a new policy that was more respectful of the language spoken by family members.

There are two official language issues in Canada's armed forces: the recruitment of bilingual officers and their training in both official languages.

- Although the Canadian Forces adopted a policy in the late 1990s requiring the officer corps to become completely bilingual, this goal has yet to be attained.
- To reach this goal, officer training at all levels must be offered, whatever the cost, in each officer's official language.

Conclusion

The face of the federal administration has become bilingual since the 1960s, as shown by the list of achievements presented at the beginning of this chapter, but there are still many obstacles on the road to equality. As the 1990s showed, political and organizational changes (for example, partnerships with the private sector, devolution, new Web-based service delivery models) and budgetary decisions may undermine linguistic duality, and it is important to integrate these changes fully into the government's operations and organizational culture. It will be necessary to pay special attention to the following key issues in future:

- **Services to the public.** The stagnation that has characterized the development of services to the public in both official languages for the past 15 years, particularly in areas with fewer minorities, must be overcome. Innovative approaches such as single windows and Service Canada may be profitably employed for this purpose. The implementation of new service delivery models will make it necessary to review the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*. The time seems particularly right in light of the Federal Court decision in the Donnie Doucet[78] case, which obliged the government to review the Regulations.
- **Language of work.** Despite undeniable progress in public servants' bilingual capacities, language of work continues to be a priority because this capacity must be ongoing on a daily basis. It is still necessary to create an organizational culture around language of work that combines invigorated leadership on the part of the government and its managers with solid institutional bilingual capacities and strong individual language skills.

[76] J. Pariseau and S. Bernier, *French Canadians and Bilingualism in the Canadian Armed Forces*, Volume 1, Ottawa, Supply and Services Canada, 1987, p. 16.

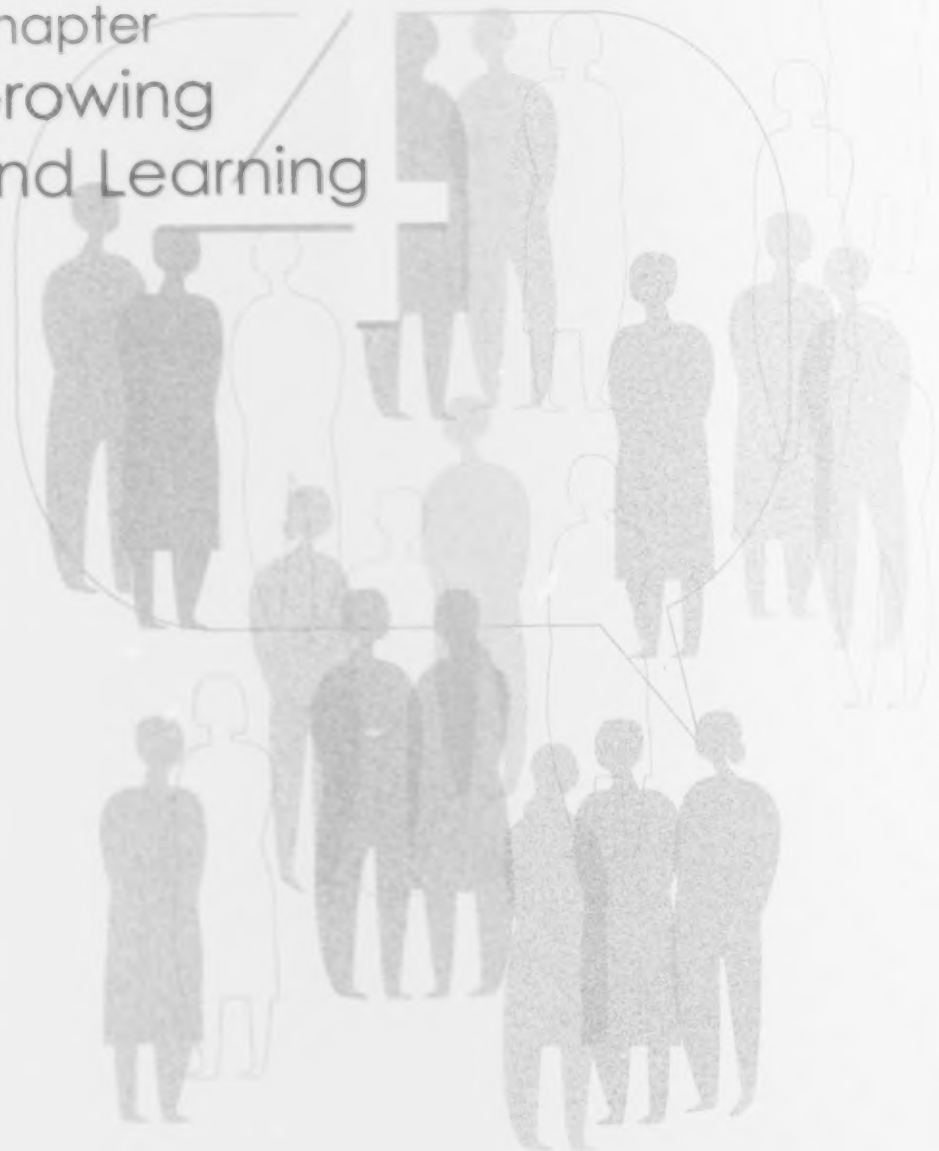
[77] J. Pariseau and S. Bernier, *French Canadians and Bilingualism in the Canadian Armed Forces*, Volume 2, Ottawa, Supply and Services Canada, 1991, pp. 116–117.

[78] *Doucet v. Canada*, [2004] F.C. 1444.

- **Internet.** The Internet is both a medium for delivering an increasing number of government services and a mirror reflecting Canadian society as a whole. The Internet is quickly entering our lives and it is important to improve the quality and quantity of the English and French content found there. The government must co-ordinate its support in this area more effectively.
- **Canada's image and place in the world.** Canadian experience in such areas as language planning, translation, joint drafting of laws, language technology and bilingual education is recognized and exportable. The same applies to its expertise in governing minorities and building a society that incorporates linguistic duality and cultural diversity. Within the context of the implementation of its new policy on international relations, Canada should promote its linguistic duality abroad more effectively, not only to respect this fundamental characteristic but also to help spread this concept around the world.

Chapter

Growing and Learning



Chapter 4

"Education is vitally concerned with both language and culture; educational institutions exist to transmit them to a younger generation and to foster their development. The future of language and culture, both French and English, thus depends upon an educational régime which makes it possible for them to remain 'present and creative.'"

— B and B Commission. *Book II: Education*, Ottawa, 1968, p. 3.

If linguistic duality is truly at the heart of the Canadian identity, the educational system must transmit it to Canadians from early childhood through to the start of their professional lives. Today, Canada is close to achieving such a vision. In the educational field, the past 35 years have been marked by significant progress.

Progress in raising educational levels

From the outset, we must mention the progress that has been made in raising educational levels in Canada, in both the official language majorities and minorities. Figure 14 illustrates this progress by comparing the incidence of low educational levels in different generations in 2001.

PRINCIPAL ACHIEVEMENTS

In the language of the minority:

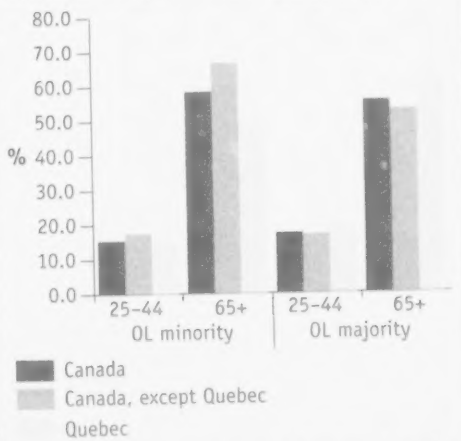
- The rights to instruction in the language of the minority and to school governance are now enshrined in the Constitution, and the Anglophone minority in Quebec controls its own school boards, as does the Francophone minority in the rest of Canada.
- Communities are working together to finish building the Francophone educational system for minorities.
- A comprehensive network of English and French early childhood services exists in Quebec.
- University and college networks have been established in the official language minority communities; these helped double the number of Francophone minority graduates between 1971 and 1996.

In second language education:

- Second language teaching is delivered across Canada.
- Innovation in teaching methods through the introduction of immersion is a model for the world.
- A permanent structure for language training in the federal administration is another field of expertise recognized beyond Canada's borders.

- **Canada.** In Canada as a whole, people aged 25 to 44 are little affected by low educational levels (between 15% and 19%), while people aged 65 and over are strongly affected (between 50% and 67%). The gap between these two generations represents the progress that has taken place over the past 40 years.
- **Majority-minority variations.** There is a variation between official language majorities and minorities among people aged 65 and over, especially between the Francophone minority (67%) and the Anglophone majority (53%) outside Quebec, but also between the Anglophone minority (49%) and the Francophone majority (64%) within Quebec. These differences are also present among people aged 25 to 44, but are less pronounced.

Figure 14
Low educational levels (no high school diploma) in official language communities, selected age groups, 2001



Source: Official Languages Support Programs—Canadian Heritage, February 2005, based on data from the 2001 Census. Not published.

The quest for educational rights

This progress has only been possible because Canada's history has been marked by fundamental inequalities in educational rights, and because it was possible to overcome these inequalities. Here is a brief historical overview of developments in this area.

The *British North America Act* of 1867 gave the provinces jurisdiction over education but also protected the previously recognized right to denominational schools for the minority in Quebec (Protestant schools) and Ontario (Catholic schools) under section 93. Catholic schools in Manitoba were subsequently protected under the *Manitoba Act* of 1870.

Over the following century, Quebec kept its constitutional commitments by supporting the Anglophone Protestant school system. The Anglophone minority first gained control over their schools in 1846 through legislation guaranteeing the denominationality of schools and their governance by religious school boards.

In New Brunswick, Manitoba, the Northwest Territories and Ontario, various efforts by governments to sidestep their obligation to deliver education in French led to conflicts over schooling[79] at the end of the 19th century. However, these struggles did not prevent a progressive decline in Francophone school enrolments.

The Francophone minority in most Canadian provinces was thus deprived of public schools. It was the B and B Commission that first sounded the alarm on this situation. The *Official Languages Act* of 1969 was of limited assistance because it applied solely to the federal sphere. In Quebec, the language framework implemented by the *Charter of the French Language* raised concerns in the Anglophone population about constraints on recruiting students for English language schools.

[79] Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book II:* Education, Ottawa, 1968. Chapter III.

Minorities had high hopes that constitutional reform would finally allow the spirit of linguistic duality to spread throughout the educational field.

During the constitutional talks of the 1980s, organizations representing Francophone minorities worked in vain to obtain recognition for their vision of linguistic duality and the collective rights that should be granted to them in a new Constitution.[80] Commissioner Max Yalden actively supported enshrining language guarantees and educational rights for official language minorities.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which is enshrined in the *Constitution Act, 1982*, grants official language minority parents the right to have their children receive instruction in their own language. This constitutional guarantee was promptly interpreted by the courts to broaden access to English language schools in Quebec.[81] However, it would take the Francophone minority another 10 years of court battles to win the right for parents to govern their schools. Three key decisions by the Supreme Court of Canada interpreted educational rights, and the right to governance in particular, from a collective rights perspective: the *Mahé v. Alberta* decision in 1990, the *Manitoba Reference* in 1993 and the *Arsenault-Cameron v. P.E.I.* decision in 2000.[82] Commissioners of Official Languages were interveners in the cases that led to recognition of minorities' right to school governance.

WHO IS A RIGHTS-HOLDER?

Under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, rights-holders are Canadian citizens who have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in the minority language. This right is reserved for Canadians:

- whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside;[83] and
- who received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is that of the English or French linguistic minority of the province.

In addition, a citizen of Canada whose child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada has the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language. "Rights-holders" also refers to the target school enrolments under section 23.

As researcher Angéline Martel stated, "In using the parents as the means by which children are entitled to educational services, section 23 fosters the transmission of the minority language from one generation to another, and consequently its collective preservation."[84]

---

[80] M. D. Behiels, *Canada's Francophone Minority Communities. Constitutional Renewal and the Winning of School Governance*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004.

[81] *A.G. (Que.) v. Quebec Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66.

[82] *Mahé v. Alberta*, [1990] 1 S.C.R. 342; *Reference on the Public Schools Act (Man.)*, [1993] 1 S.C.R. 839; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3.

[83] This condition does not apply to Quebec.

[84] A. Martel, *Rights, Schools and Communities in Minority Contexts: 1986–2002*, Ottawa, Commissioner of Official Languages, 2002.

ALBERTA FRANCOPHONE PARENTS AND THE MAHÉ CASE: THE FIGHT FOR A FRENCH SCHOOL

In the early 1980s, a group of Francophone parents, including Jean-Claude Mahé, joined forces through the Association Georges-et-Julia-Bugnet and launched an epic battle for recognition of the right to a French school in Edmonton. "What did we want? What did the parents want to achieve through their demands? A quality French school. That and that alone," Mr. Mahé said a few years later upon receiving the Prix Boréal on behalf of the parents' association.

At the outset, neither the majority community nor the Francophone community were behind the effort. The court victories were a relief to the parents. The Supreme Court's judgment in *Mahé v. Alberta* in 1990 stands as a landmark decision in language rights case law. The Court established that section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* confirms the constitutional rights of minorities to receive instruction and manage school facilities. "A notion of equality between Canada's official language groups is obviously present in section 23," the Supreme Court declared.

"The Manitoba Reference and the creation of the School Division validated 100 years of effort by the community on the Schools Question. We were right to take up the fight (in the Supreme Court's view) because education is paramount."

— Léo Robert, former Director General of the Franco-Manitoban School Division.

The right to school governance was a major step forward for the Francophone minority and an additional guarantee for the Anglophone minority in Quebec, but it has not yet been fully implemented.

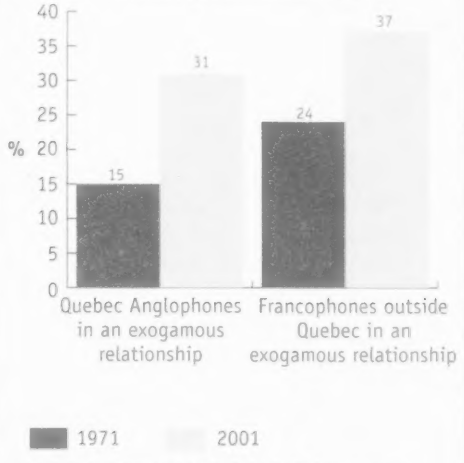
Exogamy

A by-product of ethnocultural diversification and intermingling in Canada is exogamy: the union of spouses with different mother tongues. Exogamy is a growing phenomenon that linguistic minorities must face, especially in their schools. Between 1971 and 2001, the rate of exogamy in Canada increased from 15% to 31% among minority Anglophones, and from 24% to 37% among minority Francophones (see Figure 15).

Exogamy affects Anglophone and Francophone minorities differently:

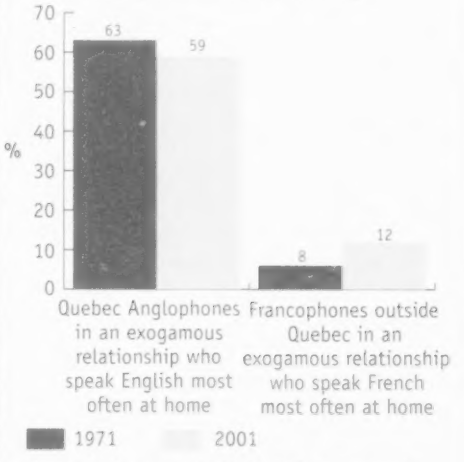
- In Quebec, 59% of Anglophones living in exogamous unions used their mother tongue in 2001, a slight decline compared to the 63% who did so in 1971.

Figure 15
Exogamy in official language minority communities



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil. *Languages in Canada*. 2001 Census, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives) and Statistics Canada, 2004, p. 116

Figure 16
Use of the minority language in an exogamous relationship



Source: L. Marmen and J. P. Corbeil. *Languages in Canada*. 2001 Census, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives) and Statistics Canada, 2004, p. 113

- In the rest of Canada, Francophone members of exogamous couples make little use of their mother tongue: 8% in 1971 versus 12% in 2001. This historical tendency of mixed couples to prefer the English language for their children has been a long-standing concern within the Francophone minority (see Figure 16).

A recent study by Rodrigue Landry[85] showed that exogamy within the Francophone and Acadian communities continues to be a destabilizing factor (see box); however, following the example of the Anglophone minority in Quebec (see following section), exogamy may be seen as an opportunity to expand the target school population.

In Francophone minority communities:

- the rate of exogamy is 37%;
- 50% of the target school population comes from exogamous families; and
- 25% of children in exogamous families retain French.[86]

Communities and school stakeholders have already started developing strategies to exploit the potential that exogamy offers. The guide *Tu peux compter sur moi/I'm with you*, produced by Franco-Albertans and intended for Anglophone parents in exogamous families, is a good example of this.[87]

[85] R. Landry, *Libérer le potentiel caché de l'exogamie. Profil démolinguistique des enfants ayants des droits francophones selon la structure familiale*. Study conducted for the Commission nationale des parents francophones, Moncton, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, October 2003.

[86] R. Landry, *Libérer le potentiel caché de l'exogamie* 2003.

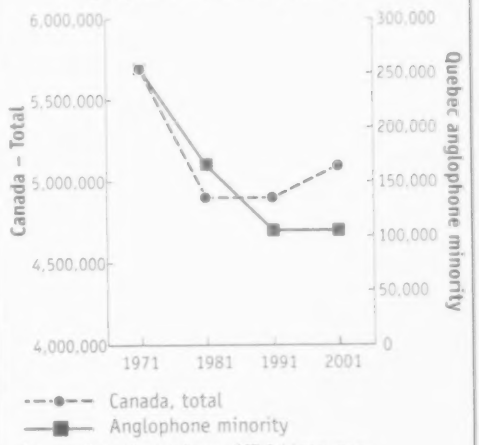
[87] The guide *I'm with you* is available on-line: www.fpfa.ab.ca/ressources/g-withyou.html .

The educational challenges facing the Anglophone minority in Quebec

In Quebec, there were nine Anglophone school boards in 2003 operating 360 English language schools that served some 105,000 students (see Figure 17). The situation is less enviable than in 1971, when there were 30 Protestant school boards, primarily for the Anglophone minority, and approximately 250,000 students.

The 1997 reform designed to secularize Quebec school boards reduced their number from 30 to nine and placed both Protestant and Catholic schools under Anglophone boards. As well, Anglophone school enrolments dropped by approximately 60% during the 1970s and 1980s. The alarm was sounded by the Chambers Report in 1992 (see box). This significant drop was the result of a declining Anglophone population caused by out-migration to other provinces, a general decline in school enrolments nationally during this same period and a more restrictive definition of the entitlement to instruction in English. Still, since 1991, Anglophone school enrolments have expanded slightly, but at a slower rate than in the country as a whole. Moreover, following the Supreme Court of

Figure 17
School population in Canada and the Anglophone minority in Quebec



Source: Canadian Heritage, *Official Languages, Annual Report 2003–2004*, Ottawa, 2004.

THE CHAMBERS REPORT ON ENGLISH LANGUAGE EDUCATION IN QUEBEC (1992)

Between 1970 and 1990, the adoption of the *Charter of the French Language* and various measures by the Government of Quebec had serious consequences for Quebec's English language community, especially in the area of education. Over 15 years, enrolment in the Protestant school system, composed primarily of English language schools, decreased from 250,000 to 108,000, a drop of 57%. To study the question, the government of Robert Bourassa established a task force chaired by Greta Chambers. The Chambers Report,[88] tabled in 1992, painted an alarming portrait of the situation and even raised the possibility that the English language school system would eventually disappear. The report had several positive outcomes; the English language community became more aware of the importance of becoming involved in order to gain greater control over their future, and an advisory committee reporting to the Ministry of Education was created. This committee, which has been chaired by Ms. Chambers since its creation, plays a key role in managing the English language school system.

In 2002, a report by the Missisquoi Institute revealed that 10 years after the publication of the Chambers Report, the situation had considerably improved.[89]

[88] Government of Quebec, *Task Force on English-Language Education in Quebec* (Chambers Report), February 5, 1992.

[89] J. Jedwab, *The Chambers Report, Ten Years After: The State of English Language Education in Quebec, 1992–2002*, Montréal, The Missisquoi Institute, January 2002.

Canada decision in *Solski (Casimir)*, the Quebec school system had to be more responsive to the needs of Anglophone children, parents and communities, while upholding the predominance of French in Quebec. The Supreme Court indicated that although the Quebec linguistic framework remained intact, an excessively strict, inflexible, not to say mathematical application of the *Charter of the French Language* does not make it possible to reconcile these divergent interests, which are all equally important.[90]

Recruiting rights-holder students

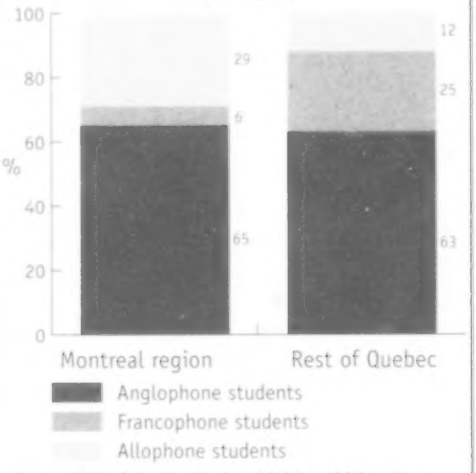
The Anglophone school system in Quebec is fairly successful at recruiting students with section 23 entitlement. According to a study by J. Jedwab, almost all young Anglophones (92%) do attend English language schools. These schools also recruit approximately 75% of French mother tongue students who are eligible to enrol based on their parents' entitlement. Exogamy thus supports Quebec's English language schools. This source compensates in part for declining enrolments by children with English as a mother tongue. The other important source is migration from other Canadian provinces and, to a lesser extent, immigration from abroad.[91]

The challenge of preserving English language schools is more acute in remote rural regions. The depopulation of Quebec's rural areas is not limited to Francophone communities, and many Anglophone schools are now facing declining enrolments. Although rights-holder children of exogamous couples represent a source of enrolment for these schools, the survival of these small schools remains at risk. Expanded distance education could in some way address this situation, as witnessed by Distance Education and Community Network, a project launched by Quebec's English language school boards and Quebec's Ministry of Education. Today, this network offers 11 on-line courses to more than 200 students in 25 schools from eight different school boards.[92]

Adapting to diversity

The Anglophone school system in Quebec is facing the need to adjust to an increasingly diverse student body. For example, allophone students currently make up one third of

Figure 18
Mother tongue of English language school population in Quebec. 2000-2001



Source: Data from the Quebec Ministry of Education, compiled in J. Jedwab, *The Chambers Report, Ten Years After: The State of English Language Education in Quebec, 1992-2002*, Montréal, Missisquoi Institute, January 2002, p. 15.

[90] See *Solski (tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, 2005, SCC 14 (also known as *Casimir*). Also, in the case of *Gosselin (tutor of) v. Quebec (Attorney General)*, 2005, SCC 15, the Supreme Court found that the position of the appellants—who demanded unrestricted access to Anglophone minority schools—would in practice transform these schools into immersion institutions, thus jeopardizing the attainment of the objectives under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, intended to enhance the vitality of official language minority communities.

[91] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, 2004, pp. 29-31.

[92] The Distance Education and Community Network Web site is www.decn.qc.ca.

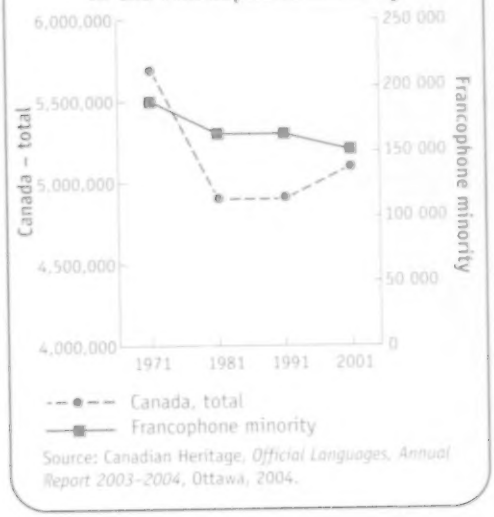
enrolments in English language schools in the Montréal area (see Figure 18). In other regions of the province, students whose mother tongue is French represent a quarter of English language school enrolments. This diversity requires schools to upgrade their students' language skills. It also places the schools at the forefront of redefining the Anglophone community's cultural identity.

The educational challenges facing the Francophone minority

The Francophone minority acquired governance of their schools very gradually (see box in Chapter 1, p. 15).[93] New Brunswick set the ball rolling in 1978 by fully implementing duality in its school governance. However, the New Brunswick experience demonstrates how fragile such progress can be. The government dissolved all school boards in 1997, intending to replace them with advisory structures. Facing the threat of legal action, the government backtracked and re-established homogeneous school boards in 2001. In Ontario, the first Francophone school board, founded in Toronto, dates back to 1986. Everywhere else in Canada, Francophone school boards came into existence during the 1990s. Only Nunavut has yet to grant full school governance to its Francophone minority.

Unlike in 1971, when no legislation guaranteed the Francophone minority exclusive control over its school boards, there are now 30 Francophone school boards in minority communities. In 2003, these boards managed some 675 French language schools serving approximately 146,000 students. The Francophone minority's school enrolments have, however, decreased by approximately 25% since 1971 (see Figure 19). This has mirrored the general decrease in Canadian school enrolments occurring during this period, but Francophone minority enrolments have failed to recover over the past 10 years. As discussed below, the primary challenge facing the Francophone school system is the fact that it recruits only half of the students entitled to its services.

Figure 19
School population in Canada and in the Francophone minority



Source: Canadian Heritage, *Official Languages, Annual Report 2003-2004*, Ottawa, 2004.

"The reader should be aware that in half of all cases the target school population of today has lost this constitutional right to minority language education for their own children and for succeeding generations!"

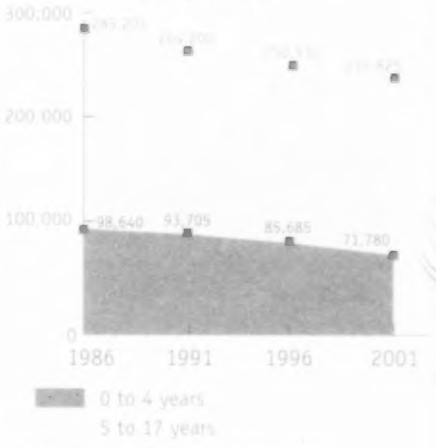
— D. Adam, Commissioner of Official Languages, in A. Martel, *Rights, Schools and Communities in Minority Contexts: 1986–2002. Toward the Development of French through Education*, Ottawa, Office of the Commissioner of Official Languages, 2001, p.1.

93. For background on Francophone school boards by province, visit the Web site of the Fédération nationale des conseils scolaires francophones: www.fncsf.ca.

Target Francophone school population

The Commissioner of Official Languages sounded the alarm on the problem of rights-holder Francophones as early as 1991.[94] Groundbreaking studies by Angéline Martel highlighting the enrolment decline in this target school population between 1986 and 1996, predicted that this downward trend would continue, and noted that only half of this population was enrolled in French schools. In an update to these studies, Rodrigue Landry observed the ongoing decline in the enrolment of children of parents who are rights-holders and even noted the troubling fact that "only one child out of two in this target school population receives French as a mother tongue, and many of these will be unable to pass on entitlement to their children" (see Figure 20).[95]

Figure 20
Development of the Francophone target school population, Canada, 1986–2001



Source: R. Landry, *Libérer le potentiel caché de l'exogamie. Profil démolinguistique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale*. Study conducted for the Commission nationale des parents francophones. Moncton: Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities. October 2003.

Early childhood

Education starts at age two or three and not five, as currently occurs in most of Canada's school systems. Until very recently, most governments have neglected the early childhood education sector. Only Quebec has taken a leading role in this field through its 1997 program to create low-cost childcare centres. This program also delivers services to the Anglophone minority and Aboriginal communities. More generally in Canada, the federal Department of Social Development and the provinces and territories are pursuing their efforts to partially address the existing needs by developing a national system to educate and care for young children.

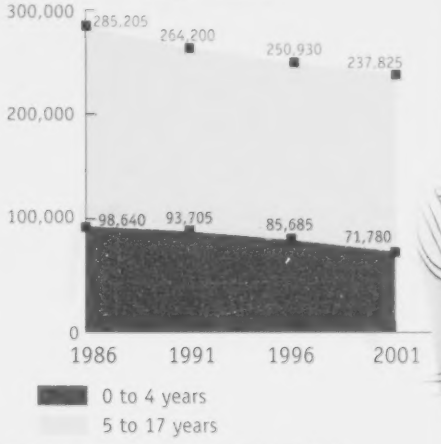
[94] The Commissioner of Official Languages has published two studies by A. Martel: *Official Language Minority Education Rights in Canada: From Instruction to Management*. Ottawa, 1991; and *Rights, School and Communities in Minority Contexts: 1986–2002. Toward the Development of French Through Education*. Ottawa, 2001.

[95] R. Landry, *Libérer le potentiel caché de l'exogamie* 2003, p. 17.

Target Francophone school population

The Commissioner of Official Languages sounded the alarm on the problem of rights-holder Francophones as early as 1991.[94] Groundbreaking studies by Angéline Martel highlighting the enrolment decline in this target school population between 1986 and 1996, predicted that this downward trend would continue, and noted that only half of this population was enrolled in French schools. In an update to these studies, Rodrigue Landry observed the ongoing decline in the enrolment of children of parents who are rights-holders and even noted the troubling fact that "only one child out of two in this target school population receives French as a mother tongue, and many of these will be unable to pass on entitlement to their children" (see Figure 20).[95]

Figure 20
Development of the Francophone target school population, Canada, 1986–2001



Source: R. Landry, *Libérer le potentiel caché de l'exogamie. Profil démolinguistique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale.* Study conducted for the Commission nationale des parents francophones, Moncton, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, October 2003.

Early childhood

Education starts at age two or three and not five, as currently occurs in most of Canada's school systems. Until very recently, most governments have neglected the early childhood education sector. Only Quebec has taken a leading role in this field through its 1997 program to create low-cost childcare centres. This program also delivers services to the Anglophone minority and Aboriginal communities. More generally in Canada, the federal Department of Social Development and the provinces and territories are pursuing their efforts to partially address the existing needs by developing a national system to educate and care for young children.

[94] The Commissioner of Official Languages has published two studies by A. Martel: *Official Language Minority Education Rights in Canada: From Instruction to Management*, Ottawa, 1991, and *Rights, School and Communities in Minority Contexts: 1986–2002. Toward the Development of French Through Education*, Ottawa, 2001.

[95] R. Landry. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie* 2003, p. 17.

The Francophone minority is concerned about the future of its young children, who have access to few resources and services. Minority Francophones believe that they receive a proportionally smaller share of the country's childcare services, which are currently available to only 8% of children outside Quebec.[96] The Commission nationale des parents francophones (CNPF), the Francophone communities' national spokesperson on the issue of early childhood education, reminds us that "there is no point in rushing; we must start off on the right foot."[97] Given the difficulties that minority communities face in educating their children and passing on their own language, such tools should already be in place. No one today questions the fact that the future of young children and the communities to which they will belong is being played out in early childhood.

In its *Action Plan for Official Languages*, the Government of Canada is proposing to provide support for access to daycares and preschools as one means of recapturing the target school population defined under section 23 of the Charter. The CNPF has echoed this federal plan by suggesting a goal of having 80% of five-year-old children of parents who are rights-holders enrolled in French language preschools by 2009. To reach this objective, it will be necessary to co-ordinate early intervention and provide universal access to childcare and family centres. Given the important role that these centres must play, it would be useful to integrate them into or physically connect them to the community's schools.

A few projects are currently in progress in Francophone communities in the West.

CANADIAN PARENTS FOR FRENCH AND THE COMMISSION NATIONALE DE PARENTS FRANCOPHONES

These two organizations have impressive track records in the field of official language teaching. Founded in 1977, the organization Canadian Parents for French (CPF) is a tireless promoter of the teaching of French as a second language. It wields considerable influence over parents, school boards and provincial governments, with the goal of ensuring that the largest possible number of young Canadians are exposed to French language and culture. The CPF is a key stakeholder in the *Action Plan for Official Languages* announced in March 2003. One of the objectives of this plan is to double the number of young Canadians aged 15 to 19 years with knowledge of their second official language by 2013. This will increase the percentage from 24% to 50%.

The Commission nationale des parents Francophones (CNPF), which celebrated its 25th anniversary in 2004, has been recognized for the key role it played in implementing school governance for Francophones outside Quebec. It has received support from provincial organizations and many volunteers, and, with school governance now a *fait accompli*, its efforts have clearly been successful, even though we still need to fight for our rights before the courts. The CNPF is now concentrating its energies on implementing a series of early childhood initiatives. Its project *Partir en français* is designed to meet the demand for childcare services tailored to the French language and culture and to provide educational tools that will help young children learn.

In 2004, the two organizations signed a memorandum of understanding recognizing both partners' commitment to the promotion of linguistic duality through the delivery of education in French.

---

[96] Commission nationale des parents francophones. *Position des parents francophones en situation minoritaire relative au projet de système national de garde d'enfants*, November 25, 2004. On-line: cnpf.ca/documents/POSITION_DPE2.pdf.

[97] Commission nationale des parents francophones. *Partir en français. Plan national d'appui à la petite enfance francophone*. Ottawa, June 2003. On-line: cnpf.ca/documents/Plan_-_Partir_en_francais.pdf.

- In Manitoba, two pilot projects involving early childhood and family centres are underway in schools in Saint Boniface and the village of Île-des-Chênes. Launched in 2004 by the Coalition à la petite enfance francophone, which brings together community organizations, the school board and the province, these projects are benefiting from close co-operation with eight provincial ministries.
- In Saskatchewan, the Association des parents and its partners from the Réseau santé et société en français launched the *Enfant-aîné* project in March 2005, which is designed to offer integrated support services to families and children, combined with primary health care.

An overall strategy

One of the priorities of Francophone school boards in minority contexts is to recruit the children of rights-holders. The Fédération nationale des conseils scolaires francophones (FNCSF) recently reviewed the gaps that must be filled to implement a comprehensive Francophone school system (see box). A series of needs relate to the target school population: recruiting students, promoting the French language, welcoming and guiding exogamous parents and teaching French in preschool. In addition, the Francophone system needs early childhood services, childcare and qualified staff at all levels.

School infrastructure remains deficient in a number of school boards. The school-community centre model, which has proven successful in approximately 20 locations across Canada, is one option (see box on page 73). This model may also accommodate early childhood educational services. It has the advantage of bringing schools and communities closer together—a crucial challenge when a community's vitality is at stake.

PRIORITY NEEDS OF FRANCOPHONE MINORITY SCHOOL BOARDS[98]

- Promotion of French language education, and identification and recruitment of the target school population defined under section 23 of the Charter.
- Programs for welcoming, supporting and guiding exogamous parents and teaching French in preschool.
- Early childhood and childcare services.
- Language upgrading programs (improving French) at school.
- Equitable school programs, especially at the secondary level.
- Construction of new schools and repair and renovation of existing ones.
- Recruitment of regular and specialized teaching staff and administrative staff.
- Specialized services in French (for example, special education teachers, psychologists).

With education remaining under provincial or territorial jurisdiction, educational programs and resources available to the Francophone minority suffer from a lack of consistency and equity. This minority is therefore requesting not a standardization of programs, but equal coverage in terms of quality and quantity as well as a national strategy for developing and distributing educational resources tailored to the minority's specific needs.

To overcome the challenges outlined in the FNCSF's study, a strategy is currently under consideration by the Table sectorielle de l'éducation, an organization made up of the main Francophone community organizations involved in education as well as representatives of the federal, provincial and territorial governments. This process should conclude in 2005 with the completion of a co-ordinated action plan for

[98] Fédération nationale des conseils scolaires francophones, *Stratégie pour compléter le système d'éducation en français langue première au Canada*. Report by the Steering Committee on the inventory of needs in Francophone school boards in Canada, Ottawa, October 2004. On-line: www.fncsf.ca.

SCHOOL-COMMUNITY CENTRES: A WINNING FORMULA

As its name suggests, a school-community centre houses a school and community services. It provides access to specialized facilities that a school or community centre could not offer alone: a bigger gymnasium, an auditorium, a cafeteria, audiovisual equipment and meeting rooms. The goal is to maximize the resources of both components. This co-operative model is well-established in the Francophone and Acadian communities.

The first school-community centre—the Centre Sainte-Anne in Fredericton—was established more than 25 years ago. Since this model met several needs, it was replicated first in New Brunswick, then in the other Atlantic provinces, Ontario and the Prairies. Canada has approximately 20 school-community centres (there are none in British Columbia, Manitoba or the three territories.) The model has proven effective in enhancing community vitality, and several stakeholders are examining ways to make it even more effective. The addition of early childhood services is one possibility.

the full implementation of section 23.[99] The Commissioner expects that the different levels of government will, in accordance with their constitutional obligations, join the school boards and community organizations in conducting this exercise, and that they will actively participate in implementing the resulting plan.

Intergovernmental co-operation

One of the key factors in the advancement of official language teaching across Canada is intergovernmental co-operation. The provinces and territories created the CMEC in 1967 as a collaborative mechanism that has been a party to the Protocol for Agreements for Official Language Education since 1970, along with Canadian Heritage. It also administers programs designed to encourage young people to learn their second official language, through bursaries, monitors, and so on.

Over the past few years, the CMEC has been examining French as first language education through Canada-wide French language training initiatives.[100] Its involvement has been essential in supporting minority language and second language instruction. Several approaches contained in the Francophone school boards' strategy involve the CMEC. In general, the CMEC should foster greater co-operation among its members. One of the challenges that remains to be met is provincial and territorial accountability for their constitutional obligations in the area of official minority language education. As the Commissioner recommended in her last two annual reports, Canadian Heritage could, in this regard, exhibit stronger leadership among its provincial and territorial counterparts, in collaboration with the CMEC.

Second language learning

One of the great successes of Canada's official languages policy over the past 35 years has been second language learning. This success is primarily measured in terms of the approaches and methods developed to teach and learn a second language (namely French), but also in

[99] A process that served to expand on the brainstorming around full implementation of section 23 of the Charter that was initiated by the Commissioner in September 2002.

[100] The Web site for the CMEC's official language programs is www.cmec.ca/olp.

terms of the openness toward the other culture that has been nurtured among young Canadians. Second language learning must be viewed as a lifelong process, with schools giving students a useful and necessary foundation for this purpose.

Immersion. Enthusiasm surrounds French immersion. Leading specialists in the field say the results are encouraging and that the Canadian experience is viewed with great interest internationally, where Canada is seen as a leader in this area.[101]

"What research does show is that French immersion works. Students do learn French, and the more time they spend in French, the better their skills. Students also learn English. In fact immersion might strengthen English skills, though that is not always the perception. Creativity and divergent thinking may be fostered by bilingualism. Thus decision-makers need not fear that instituting and continuing immersion programs in their district will harm students."

— N. Halsall, *French Immersion: The Success Story Told by Research.* Paper given at French Immersion in Alberta: Building the Future, Edmonton, November 1998.

Quebec. Second language teaching of official languages is not yet compulsory in all provinces and territories (see table on page 76). Quebec requires students in the Francophone majority to take regular English classes from grade three[102] through to the end of secondary school, but English immersion does not exist in the public system. For their part, English language schools appear to be playing a significant role in increasing the level of bilingualism in Quebec. Between 1991 and 2001, for example, the rate of bilingualism among Quebec Anglophones increased from 58% to 66%. The rate of bilingualism among Francophones has also increased, from 31% to 37% during the same period.[103]

---

[101] T. Skutnabb-Kangas, "Education of Minorities," *Handbook of Language and Ethnic Identity*, edited by J. A. Fishman, New York, Oxford University Press, 1999.

[102] The Quebec government plans to begin English as a second language courses in grade one as of 2006.

[103] Statistics Canada, *Profile of Languages in Canada: English, French and Many Others.* 2001 Census: "Analysis" series, Ottawa, (Catalogue: 96F0030XIF2001005), p. 33. The Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec has made a considerable contribution. On-line: speaq.qc.ca.

MY VIEW...

Interview with **Mike Long**, French professor, University of New Brunswick, master's student at the Université de Moncton

"I am a product of Canada's second language education system. Enrolled in late immersion, I learned French in New Brunswick's public schools. When I went to Belgium for a two-year stint, I had enough linguistic tools to function.

I teach first- and second-year French at the University of New Brunswick in Saint John. My students run the gamut from complete beginners to those who are very advanced. Progress depends on a person's desire and level of motivation. Students of Chinese origin are very successful: I believe this is because they already know two languages, Chinese and English. Young people are very aware of the economic advantages of bilingualism.

Over the past 15 years, the face of Saint John has been transformed. The Saint John that my parents and grandparents knew was essentially a unilingual industrial city. Our call centres have now attracted many Francophones, including Quebeckers who are used to being served in French. Local Francophones tend to avoid requesting services in their own language.

French is now seen as an economic asset and not only an issue of identity and culture. We are feeling the effects of globalization here.

The organization Avantage Saint John Advantage works closely with businesses. It makes merchants aware of the importance of providing bilingual services and seeks to promote networking and bring people together.

Many parents are intimidated because they do not know French. They must understand that they do not need to be bilingual to promote bilingualism.

Despite our progress, much remains to be done. One of our major challenges is for bilingualism to become more than a façade—a bilingualism on paper—but real bilingualism. A health centre may have bilingual front desk staff, but the key is for its medical services to be accessible in both languages.

People are still too insecure about language. Too much emphasis is placed on technical skills, which tend to be associated with having a pleasing accent."

— Interviewed on January 27, 2005

FRENCH AS A SECOND LANGUAGE (FSL) PROGRAMS IN THE PROVINCES AND TERRITORIES, 2004

	Y.T.	B.C.	N.W.T.	Nt.	Alta.	Sask.	Man.	Ont.	Que.	N.B.	N.S.	P.E.I.	N.L.
Compulsory regular FSL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Optional regular FSL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Immersion	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Source: Canadian Parents for French, *The State of French Second Language Education in Canada 2004*, Ottawa, 2004. On line: www.cpf.ca.

Elsewhere in Canada. The regular French program is compulsory in six provinces, but is an option everywhere else. In some provinces and territories, French is an option alongside other languages. The data compiled by Canadian Parents for French (CPF) indicate that French is actually taught everywhere in Canada. French immersion is offered in varying degrees nationwide, except in Nunavut.

Changes in enrolment levels. The success of second language learning is also gauged by examining increases in enrolment levels. Figures 21 and 22 on this page illustrate Canadian students' interest in their second language.

- Students' level of interest in regular second language programs varies, and enrolment in these programs has been dropping for approximately 10 years.
- On the other hand, immersion has been growing since the 1970s, with a jump after the Charter was adopted, and a slowdown since the mid 1990s.
- However, since 1984–1985, the combined immersion and regular French program participation rate has never dipped below 50%.

Challenges. The *Action Plan for Official Languages* is based to a large extent on increasing the number of bilingual young Canadians. This will require more than reliance on immersion programs alone. As detailed in the plan, it will be necessary to improve regular French programs by, for example, inserting intensive

Figure 21
Majority school population—regular second language program, Canada, 1975–2003

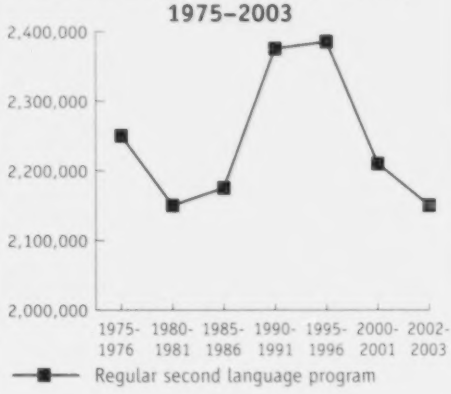
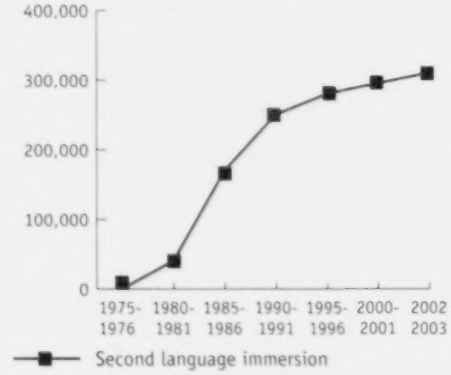


Figure 22
Majority school population in immersion, Canada, 1975–2003



Source: Canadian Heritage, *Official Languages. Annual Report 2003–2004*, Ottawa, 2004.

CANADIAN PARENTS FOR FRENCH: HOW TO REACH THE FEDERAL BILINGUALISM OBJECTIVE

Participants at the Visions and Challenges for the 21st Century Symposium held in Toronto in March 2004 discussed ways of reaching the Government of Canada's ambitious objective to increase the proportion of young Canadians aged 15 to 19 who know their second official language from 24% to 50%. In the wake of this event, CPF held a series of provincial and territorial consultations to identify strategies for promoting the social, cultural and professional benefits of bilingualism. The participants were "unanimous in their commitment to maintain the momentum [...]" and to work together on implementing a series of recommendations such as promoting the practical career benefits of bilingualism to young people, encouraging interaction between Anglophone and Francophone communities, offering a wider choice of college and university programs in French, and training more teachers qualified to teach French as a second language.

Source: Canadian Parents for French, *The State of French Second Language Education in Canada*, 2004.

learning periods, enriching course content, emphasizing conversation skills and, especially, devising ways of evaluating the extent to which students are actually developing their second language skills. CPF is already considering these challenges in order to support attainment of the plan's objectives (see box). In the same vein, Canadian Heritage commissioned a study by a group of experts led by Sally Rehorick.[104] Based on research and practice in learning the official languages, this report offers several strategies and promising solutions that should be implemented by all governments, in close collaboration with stakeholders in education.

The objective in the Government of Canada's Action Plan's of increasing the proportion of secondary school graduates with functional knowledge of both official languages to 50% by 2013 is laudable. However, significant investments and collective action will be required to achieve this. Furthermore, this represents only a preliminary step that will compensate for the decreases in investment in the Official Languages in Education Program (OLEP) experienced in the 1990s. Two years have passed since the adoption of the federal Action Plan, but its implementation has yet to take off. Canadian Heritage and the provinces and territories agreed, in early spring 2005, on certain conditions of the next Protocol Agreement on education for 2005-2009. The delay in signing the agreements causes concern, however. The funds allocated to this program under the Action Plan were not put into use as quickly as they should have been, which puts in doubt reaching the Action Plan's objectives.

Post-secondary education

Post-secondary education poses major challenges to official language communities, given their modest size in each province or territory and especially because of their dispersion. Not all provincial and territorial authorities have granted special status to official language minority institutions, and many have hesitated to support occupational training. Because of this, federal funding has been key to establishing colleges and supporting the development of universities. Canadian Heritage has negotiated special funding agreements with most post-secondary educational institutions.

Colleges

Francophone minority. French language colleges have a shorter history than their university counterparts. The first colleges in New Brunswick date from the 1960s, but those in Ontario and Nova Scotia were created about 15 years ago.

[104] Canadian Heritage. *Plan 2013. Strategies for a National Approach in Second Language Education*. Ottawa, April 30, 2004.

In Prince Edward Island, Alberta, British Columbia and Saskatchewan, professional training services in French were only developed a few years ago. Colleges have been universally welcomed as essential tools for community development. In Ontario, for example, the Cité collégiale and the Collège Boréal have met urgent needs and played an important role in enhancing human resources and communities' general vitality.

The Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, created in 1995, is a valuable initiative, given that Francophones in Quebec and the other provinces and territories rarely work together.[105] This network currently includes 50 Francophone CEGEPs, colleges and post-secondary educational associations from across Canada. The network promotes the resources available among the member institutions, and co-ordinates exchanges and partnerships designed to deliver training both in Canada and as part of international development projects.

Given the extensive need to develop human resources in the Canadian Francophonie, this network is destined to play a larger role in increasing the accessibility of vocational training, especially for remote communities. It should be noted that most provinces and territories still have little or no access to vocational training services in French.

Anglophone minority in Quebec. In Quebec, the Anglophone minority has five English-language CEGEPs and a few private colleges. The Anglophone CEGEP system was established at the same time as the Francophone system. The challenge facing the Anglophone minority is a downward trend in enrolment in the Anglophone CEGEPs, a trend that is also evident in Quebec's Francophone enrolment. When the *Action Plan for Official Languages* was being developed, the Quebec Community Groups Network recommended that the Government of Canada provide better support for vocational and technical training initiatives located outside conventional institutions, so as to provide remote regions with improved coverage.[106]

Challenges. Like their university counterparts, official language minority colleges have received considerable financial support from Canadian Heritage under the Official Languages in Education Program. New Brunswick and Ontario now have strong college networks, but similar networks must be extended to the provinces that have not benefited to the same extent. Distance training and collaborative initiatives with other types of educational institutions (schools and universities) could support this development. The Far Ouest project, begun in January 2003, is a good example. This project helps to make French college programs available to Canadians in western Canada. The Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada and its members seek to ensure that, for example, the work of Educacentre in British Columbia can benefit from the Cité collégiale's success and expertise.

Universities

In Quebec. Some of Canada's most prestigious English language university institutions are located in Quebec. McGill University, founded in 1821, enjoys an enviable reputation around the world. Concordia University, a younger institution, is dedicated to advancing Canadian bilingualism and multiculturalism. Bishop's University, a smaller institution, is devoted to the liberal arts and is home to a varied Canadian and international student body.

The Anglophone minority in Quebec has access to three universities. In addition to Anglophones from Quebec and elsewhere, these institutions also attract Francophones and allophones. The latter group represents an ever-increasing proportion

[105] The Web site for the Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada is www.rccfc.ca.

[106] Quebec Community Groups Network, *Suggesting Change. The Situation of the English-Speaking Minority of Quebec and Proposals for Change.* Report to Minister Stéphane Dion, President of the Privy Council and Minister for Intergovernmental Affairs, June 12, 2002. On-line: www.westquebecers.com/docs/nov26-2002_press.shtml.

of these universities' enrolments, while the Francophone proportion appears to be stabilizing. The proportion of Anglophones decreased from 60% to 55% between 1991 and 2000.[107] Given the international reputations of these universities and their deep roots in Quebec, they build bridges between Canada's two official language communities and between Canada and the rest of the world.

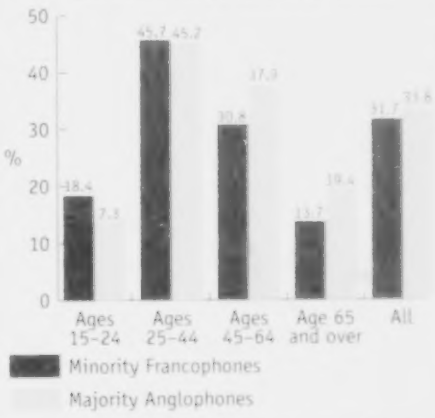
In the Francophone minority. The university sector is one component of the French language educational system that has undergone enormous changes over the past 35 years. The classical colleges that religious communities established during the 20th century were the foundation on which the Francophone university system was built. Secularized in the 1950s and 1960s, reorganized or renamed, these institutions are now the Francophone and bilingual universities operating in Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, Manitoba and Alberta. Since 1990, the Regroupement des universités de la francophonie hors Québec (which became the Association des universités de la francophonie canadienne[108] in 2004) has been made up of 13 universities working together to improve accessibility to post-secondary studies in French, to increase their research capacity, and to promote existing programs nationally and internationally.

The growing number of institutions is not the only indicator of progress; a greater variety of programs is available in diverse disciplines and at various levels (bachelor's, master's and doctoral levels). Furthermore, a growing share of these programs is delivered through distance education in order to increase accessibility to education in provinces or regions that do not have university campuses.

Progress has clearly been made.

- **1961.** The B and B Commission reported that, in 1961, Canadians of British ethnic origin (male non-agricultural labour force) were twice as likely to have a university education (12%) as those of French ethnic origin (6%).[109]
- **1971–1996.** The proportion of young Francophones outside Quebec between 15 and 34 years of age completing post-secondary studies or obtaining a university diploma more than doubled from 1971 to 1996, from 21% to 53%.[110]
- **2001.** The two youngest generations of minority Francophones have surpassed their counterparts in the Anglophone majority in terms of post-secondary education (see Figure 23).

Figure 23
Population (over 15) with post-secondary diploma, certificate or baccalaureate, Canada except Quebec, 2001



Source: Canadian Heritage, *Official Languages, Annual Report 2003–2004*, Volume 1, Ottawa, p. 26.

[107] Office of the Commissioner of Official Languages, *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community* [...] 2004, p. 40; J. Jedwab, *Diversity of the University: the Changing Composition of Quebec's Institutions of Higher Education, 1999–2003*, Montréal, Association for Canadian Studies, 2004. On-line: www.acs-aec.ca/Polls/14-10-2004.pdf.

[108] The Web site for the Association des universités de la francophonie canadienne is www.aufc.ca.

[109] Canada, *Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Book III: The Work World* [...], 1969, p. 26.

[110] M. O'Keefe, *Francophone Minorities: Assimilation and Community Vitality*, Ottawa, Canadian Heritage (New Canadian Perspectives), 2001 (2nd edition).

However, the fact that Francophones over 45 years of age have a lower level of post-secondary training than their Anglophone counterparts reflects the inequality that existed until a few decades ago.

Research. Valuable bridges have been built in the field of university research. Canadian studies centres and programs across the country and around the world play a role in improving understanding of the nature of Canadian duality and related issues. There are several research institutions studying the issue of official languages across Canada. These include the Canadian Opinion Research Archive at Queen's University, the Modern Language Centre at the University of Toronto, the Groupe de recherche en études francophones at Glendon College (York University), the Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques at the Université de Moncton, the Centre acadien (Université Sainte-Anne), the Centre international de recherche en aménagement linguistique (Université Laval), the Interdisciplinary Research Centre on Citizenship and Minorities (University of Ottawa), the Institut franco-ontarien (Laurentian University), the Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest (Collège universitaire de Saint-Boniface), the Institut français at the University of Regina, the Ontario Institute for Studies in Education, the McGill Institute for the Study of Canada, the Eastern Townships Research Centre (Bishop's University), the Centre for Research and Information on Canada and many others. Canadian Heritage and the Social Science and Humanities Research Council have recently established a new research and dissemination program related to official languages. This program is currently scheduled to last only three years.

Challenges. Advances in post-secondary education over the past 35 years have directly contributed to enhancing human capital in official language minority communities. This, in turn, has enabled these communities to increase their economic, political and social resources and thereby develop their communities more effectively. The fact that Canadian Heritage has provided considerable funding support to post-secondary education through its Official Languages in Education Program must be emphasized. Since 1988, for example, this department estimates that its special support for the development of post-secondary education has exceeded $175 million. This estimate excludes the provincial share, which generally doubles the amount.[111]

THE FONDATION ALMA & BAXTER RICARD: PHILANTHROPY IN THE SERVICE OF GRADUATE EDUCATION

The largest foundation in the Canadian Francophonie outside Quebec was created by Mrs. Alma Ricard of Sudbury. As the wife of Baxter Ricard, who made a fortune in the communications industry, she bequeathed $35 million to create a foundation devoted to supporting graduate studies. Mrs. Ricard died in June 2003 at 97 years of age. The Fondation Alma & Baxter Ricard offers Francophones living in minority language situations "the opportunity to obtain a higher level of education, in the best institutions in the world, without becoming indebted." Since 2000, the Ottawa-based foundation has granted scholarships to approximately 100 students. The scholarships can reach $50,000 per year over three years. Recipients pursue studies for a second bachelor's degree, a master's degree or a doctorate in any university discipline. The scholarship recipients attend some of the most prestigious universities in the world. The Fondation Ricard encourages scholarship recipients to return to Francophone and Acadian communities after completing their studies so that these communities may benefit from their training.

[111] Data obtained from the Department of Canadian Heritage (February 23, 2005).

Communities, especially Francophone and Acadian ones, continue to have significant post-secondary needs. French school boards outside Quebec express the belief that the problems that exist in retaining students once they move to secondary school have to deal with the fact that there are few opportunities to continue their studies in French at the postsecondary level.[112] This lack of options would make them turn towards secondary and postsecondary education in English.

Finally, we note that it is necessary to pursue research, in the spirit of the B and B Commission, on official language issues.

Distance learning

In an age of "clicks and mortar," educators may deliver training, and students may learn, anywhere in Canada. The revolution in communications technologies that has occurred is a major asset for remote official language communities. In Quebec, several Anglophone school boards are participating in the Distance Education and Community Network and thus sharing distance education resources. On the Francophone side, several educational organizations (colleges, universities, school boards, ministries, television channels) have joined forces in the Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada (REFAD), which is helping to develop skills and resources in this sector.[113]

If increasing the accessibility to education and training for the entire Canadian population is a priority, investments in distance learning will definitely be required and resources in this area will have to be shared. For its part, the Government of Canada will have to ensure that official language minorities benefit equitably from these new resources.

Did you know that ...

Distance learning. The "new" Université Sainte-Anne in Nova Scotia, which emerged from this university's amalgamation with the Collège de l'Acadie in 2003, relies heavily on distance learning. It has six campuses in Nova Scotia and one in Prince Edward Island.

Language training

We close with a discussion of another major aspect of the development of Canadian duality—the delivery of language training to employees in the federal Public Service. Since its launch in 1964, language training has experienced its ups and downs, but it is unquestionably relevant to meeting the objectives of the *Official Languages Act*.

The first federal language school in 1964 had 117 federal public servants enrolled: 67 in French and 50 in English.[114] The program quickly expanded as Canadian language policy took shape. When the *Official Languages Act* was passed in 1969, 6,000 learners were enrolled in the language training program (5,000 in French, 1,000 in English). When the new act was passed in 1988, nearly 19,000 learners (16,000 in French, 3,000 in English) were enrolled.

During the 1990s, the combined effect of budget cuts and a smaller public service caused the language training program to shrink. It is estimated that some 5,000 public servants are currently taking language courses in the National Capital Region alone. French is taught in the vast majority of these courses, with about 150 students learning English. These data include the training provided by the private sector, which has been handling a portion of language training needs since the government allowed access to this market at the end of the 1980s.

---

[112] Bourgeois, Daniel. *Vers la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire*. Report based on a study by the Fédération nationale des conseils scolaires francophones. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques. October 2004.

[113] The Web site for the Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada is: www.refad.ca.

[114] Public Service Commission of Canada. *25 Years of Innovation in Language Training*. Ottawa, 1990.

Challenges. The results of language training have, nonetheless, proven unsatisfactory, since learners make little use of their second language at work. The Commissioner has recommended that the Centre for Language Training of the Canada School of the Public Service review its approach in order to more closely align language learning with workplace needs.[115] To accomplish this, it would be useful to combine theoretical training with work placements in contexts where the language being learned is used. Moreover, each department must integrate language training needs into its training and retraining plans. It should be mentioned that the school, in conjunction with the Public Service Human Resources Management Agency of Canada and the Public Service Commission, has currently launched such a review.

Conclusion

Education is one of the sectors that have made solid progress toward linguistic duality over the past 35 years, as shown in the achievements listed at the beginning of this chapter. Still, official language minorities did have enormous expectations for change, and many issues remain unresolved. The main ones include:

- **Francophone rights-holders.** At present, the Francophone minority recruits only about one half of the target school population defined under section 23. Prompt action is therefore required to support initiatives to identify, recruit and retain this target school population, to avoid seeing education rights gradually extinguished.
- **Early childhood.** Early childhood services receive across-the-board support in Quebec. Elsewhere, federal, provincial and territorial governments are still in the process of negotiating a strategy on childcare services. This will address only some of the needs that must be met to give young children a fair start in life. The issue of early childhood and family services is especially crucial to the Francophone minority, and any intergovernmental strategy in this field must take this fact into account.
- **Comprehensive Francophone school system.** Francophone minority communities and their school boards have revived the idea, originally envisioned by the B and B Commission, of a comprehensive school system serving their minority. It is important for the provinces and territories, under the leadership of the Council of the Ministers of Education, Canada (CMEC) and the Government of Canada, to co-operate actively on the strategy currently under development to meet this need. Concerted action by communities and government is essential to achieve the mission set out in section 23.
- **English language schools open to diversity.** Although Quebec's English language schools have experienced significant enrolment decreases, their numbers now appear to be stabilizing. Their student body is culturally diverse, especially in the Montréal area. Schools must obtain the support needed in order to accommodate this diversity, which at the same time is redefining the Anglophone minority's collective identity.
- **Post-secondary education.** An overview of the past 35 years demonstrates the enormous strides taken in establishing college and university systems in both languages. However, more remains to be done to broaden access to education and technical and professional training by official language minorities. In several provinces and territories, existing institutions continue to receive insufficient funding; elsewhere, there are too few institutions, and even remote access remains inadequate. More generally, research capabilities related to official language issues must be expanded.

[115] Letter from the Commissioner to Lucienne Robillard, Treasury Board President, on the modernization of human resources management and official languages, September 12, 2001.

In second language teaching, the experimental French immersion initiatives conducted in Saint-Lambert, Quebec, in the 1960s represented giant steps forward. Today, more than two million Canadian students are learning their second language at school. However, second language education issues remain to be addressed. These include:

- **Official languages teaching.** Despite its popularity and effectiveness in second language teaching, immersion cannot meet all needs. Core French and English teaching methods and motivational factors must also be improved. In particular, a better job must be done explaining and promoting the benefits of bilingualism to young people as well as their parents.
- **Language training.** Language training in the federal administration has a long track record, but ongoing support must be provided for its renewal. It must meet the growing need for bilingual skills and be more effectively integrated into the workplace and public servants' career development.

In closing, we must keep in mind that, although the introduction of the 2003 *Action Plan for Official Languages* represented a high point in the development of linguistic duality, this plan is still in its early stages. Where its objectives are laudable, the plan is not yet off the ground, particularly with respect to education and teaching. The promised progress has yet to materialize. The Government of Canada must be urged to effectively support the provincial and territorial governments in their educational mission so that the plan's objectives can be achieved. Although education is an area of provincial jurisdiction, the Government of Canada must fully assume its role as catalyst and leader, taking into account its constitutional obligation to protect minorities.

Chapter

Communicating and Creating

Chapter 5

"The individual must therefore be able to find, at all levels of human activity, a setting which will permit him to develop, to express himself, and to create in accordance with his own culture. He should not be obliged, should he wish to progress beyond a certain stage, to become so much a part of an alien setting that he is absorbed, and thereby eventually ceases to contribute to the cultural advancement of his own group."

— B and B Commission. *General Introduction and Book I: The Official Languages*, Ottawa, 1967, p. xii.

Like other modern societies, Canadian society is a hotbed of communication and creation. The importance of communications and cultural creation cannot be ignored when seeking to instil a common sense of belonging in a country with diverse allegiances. Cultural diversity and linguistic duality are factors that make national cohesion more complex and difficult to achieve. To what extent has linguistic duality been given its rightful place in Canada's communications and cultural development policies and institutions over the past 35 years? The principal achievements in this area are:

Communications

Institutional communications have always played an important role in nation building. In today's world, they appear in a broad range of media that the government attempts to regulate and sometimes support. The Government of Canada's record in meeting its linguistic responsibilities is discussed below.

PRINCIPAL ACHIEVEMENTS

- An authority and a set of regulations to govern broadcasting in both official languages and take into account the specific needs of both official language communities.
- National public radio and television networks that produce and broadcast material in both official languages.
- Community radio and newspaper networks providing local service to minority communities.
- A network of national public institutions supporting artistic and cultural creation in both official languages, in particular the Canadian Broadcasting Corporation, the National Film Board and the Canada Council for the Arts.
- A prolific artistic community in both English and French, present in all parts of Canada, that showcases its work on the international stage.
- Cultural industries (books, film, music, theatre, television) producing in both official languages.

BROADCASTING REGULATIONS IN A NUTSHELL

1936 *Canadian Broadcasting Act* (CBC)

1959 Regulation governing the Canadian content of Canadian television programming

1968 *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act* (CRTC)

1968 The *Broadcasting Act* stipulates the criteria governing accessibility of public services to all Canadians in their official language

1970 CRTC regulation on Canadian musical content on AM radio

1973 Regulation of minimum French vocal music content on Francophone radio stations

1975 CRTC regulation of Canadian content on FM radio

1991 The *Broadcasting Act* takes into account the realities in official language minority communities

2001 Rather than defining Francophone markets based on the mother tongue criterion, the CRTC uses the broader criterion of French speakers

2003 The CRTC becomes an institution designated under Part VII of the *Official Languages Act* to meet specific reporting requirements

Regulations that reflect the Canadian reality

Several acts regulating communications were adopted during the 20th century.[116] The Canadian Broadcasting Corporation (CBC) and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) played central roles in developing and implementing this regulatory framework. The *Broadcasting Act* of 1991, which governs both the CRTC and CBC, is very specific with respect to official languages:

- Its objective: "To safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada," which requires it to support programming in both official languages.
- A new provision: The Act requires that the policy meet the needs and aspirations of both official language communities and take into account the broadcasting conditions specific to these communities.

Since 2001, the CRTC has no longer limited its definition of Francophone markets to individuals with French as a mother tongue, but also includes French speakers (that is, people who state they understand French), which measures markets more accurately. Finally, since 2003, the CRTC has been designated under section 41 of the *Official Languages Act* to meet specific reporting requirements.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

Canadian radio content. In the early 1970s, some complaints about the overwhelming proportion of English songs on French stations in Hull led the Commissioner to invite the CRTC to get involved. The CRTC subsequently issued a directive on minimum French (or English) content. This directive still exists and has greatly contributed to encouraging the production and broadcasting of songs in French.

Challenges. The CRTC still faces challenges related to official languages. These include expanding the broadcasting market categories that it regulates to include bilingual markets as well as Anglophone and Francophone ones. More broadly, it must develop an approach tailored to the new communications environment that has emerged in the digital era, so as to continue conveying fundamental social values, such as linguistic duality, to Canadians.

[116] Canada, Standing Committee on Canadian Heritage, *Our Cultural Sovereignty. The Second Century of Canadian Broadcasting*, Ottawa, House of Commons, June 2003.

The Canadian Broadcasting Corporation (CBC)/ Société Radio-Canada (SRC)

The CBC has been one of Canada's core institutions since its creation in 1936. With its dual English-French face, it demonstrates that Canada operates in two languages. Francophone communities outside Quebec have gradually obtained access to the broadcaster's French language network.

- **1936.** At the outset, the CBC has one bilingual radio station in Montréal, one English station in Toronto and some 30 English stations elsewhere in the country.
- **1937.** In its second year of operation, a French station is created in Montréal and the bilingual station becomes English.[117] Duality develops very quickly.
- **1965.** Three decades later, the B and B Commission notes that the media, especially radio and television, communicate very little common content in English and in French at the national level. Furthermore, Francophone minorities are almost entirely deprived of access to Francophone media. On the other hand, the Anglophone minority in Quebec is well served by English language media. In short, in Quebec and the rest of Canada, the media are fostering two solitudes.[118]
- **1970s.** The CBC gradually deploys its French network nationally and, toward the end of the 1970s, it implements an accelerated development plan.
- **1985.** The French network is still not available everywhere, and in 1985, Commissioner d'Iberville Fortier recommends that the CBC diversify its distribution methods (that is, relays via other Francophone broadcasters, satellites or cable distribution) in order to reach Francophone communities outside its network.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

CBC/SRC. Toward the end of the 1970s, complaints to the Commissioner of Official Languages led the Canadian Broadcasting Corporation to implement an accelerated development plan designed to make its basic services in both official languages available across Canada.

THE CANADIAN BROADCASTING CORPORATION/SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

The country's most important cultural institution offers several programming services: four radio stations (two English and two French), French and English television, two specialty news channels (RDI and Newsworld), radio and television services broadcasting to the Far North in French, English and eight Aboriginal languages, Radio-Canada International, Musique Continue (a subscription digital audio service offering 30 channels of non-stop music) and cbc.ca and radiocanada.ca, the Corporation's English and French Web sites.

In Quebec, five radio stations make up the CBC Quebec Community Network, offering local and regional programming in English, while the English television channel CBMT broadcasts province-wide. The CBC also sponsors numerous community activities. The Société Radio-Canada (SRC) has a network of regional radio and television stations across Canada. Its RDI television channel produces more than a third of its programming regionally. It also supports the Francophone artistic community's development, trains producers and encourages local production.

[117] M. Filion, *Radiodiffusion et société distincte. Des origines de la radio jusqu'à la Révolution tranquille au Québec*, Laval, Méridien, 1994, p. 141.

[118] Canada, *A Preliminary Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* 1965, pp. 71–73.

Challenges

- The CBC is regularly subject to budget cuts and must constantly defend its achievements. The Commissioner reiterated again recently, during the review of the *Broadcasting Act*, the need to ensure that the national public broadcaster receives adequate funding. In addition to broadcasting in both official languages, the Corporation must continue to inform the official language minority communities throughout the country, produce and distribute their cultural programming, cover their special events and, above all, maintain a presence through its regional stations.
- Finally, we note that since the B and B Commission submitted its analysis, the CBC's English and French services have essentially evolved in isolation, without significant co-operation between them that would better reflect Canadian duality. However, over the past five years, greater efforts have been made in this area. Foreign correspondents (for instance, Patrick Brown, Michel Cormier, Don Murray, Joyce Napier, Jean-François Bélanger, Azeb Wolde-Giorghis) have contributed to both services more frequently. As well, some programs or series have been broadcast on both services (for example, *Culture Shock*, *Canada: A People's History*); in several regions, both services share equipment and staff. The Corporation's President and Chief Executive Officer has reiterated his personal commitment in this regard.

The broadcasting industry

The broadcasting industry is continually expanding over a multitude of channels (airwaves, satellite, cable) and modes (analog, digital), but we must be vigilant and ensure that both official language communities benefit equally from this explosion of services.

Private networks. Today there is a full range of radio and television services in both official languages that majority populations can access fairly easily (see box). However, the Francophone minority in Canada does not enjoy an equally broad selection. The CRTC's review of this issue in 2001 demonstrated that only four cable television networks, including TVA, are available to this population nationally, along with 24 radio services.[119]

PRIVATE BROADCASTING IN CANADA, 2002

French language radio stations	199
English language radio stations	597
French language television services	109
English language television services	484

Source: Canada, Standing Committee on Canadian Heritage, *Our Cultural Sovereignty. The Second Century of Canadian Broadcasting*, 2003, pp. 269 and 283.

Educational and not-for-profit networks. Public educational networks exist in some provinces (see box), but there is no national educational television network in either English or French. Official language minorities are especially disadvantaged in this respect. It must be noted that TFO is already broadcasting outside Ontario, specifically in New Brunswick, and elsewhere via satellite television. The international French language television network, TV5, is available in Canada and broadcasts Radio-Canada and Télé-Québec programming in over 150 countries. Canada's contribution to TV5 is managed jointly by the Government of Canada, the Quebec government and its organizations (TV5 Quebec Canada). This network contributes to the promotion of French-Canadian culture around the world. The Commissioner, however, would like other provinces to play a greater role in creating Canadian programming and providing financing for

[119] Reported in: *Canada, Standing Committee on Canadian Heritage, Our Cultural Sovereignty. The Second Century of Canadian Broadcasting* [...] 2003, pp. 771-773.

PROVINCIAL PUBLIC EDUCATIONAL BROADCASTERS

In French:
- Télé-Québec, since 1968
- TFO, Ontario, since 1987

In English:
- TVO, Ontario, since 1970
- Access, Alberta, since 1974
- Knowledge Network, British Columbia, since 1981
- Saskatchewan Communications Network, since 1991

TV5 Quebec Canada. Generally, the Commissioner would like to see educational television networks develop programming and broadcast it nationally, to encourage youth to watch Canadian programs in both official languages.[120]

CPAC. Canadians have been able to watch televised parliamentary debates since 1977. The Cable Public Affairs Channel (CPAC) took over broadcasting these debates from the CBC in 1993. It records the debates and distributes them in English and French versions to cable services. Since 2002, cable distributors must broadcast the debates in both official languages.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

CPAC. A complaint and lawsuit filed by a citizen from New Brunswick, Mr. Quigley, forced the House of Commons to ensure that CPAC broadcast parliamentary debates in both official languages. Subsequently, CRTC picked up this approach, and it now requires cable distributors to broadcast the English and French versions of the debates.

Achievements and challenges. In 35 years, broadcasting services have made remarkable advances in both official languages. However, public educational television services broadcast in English and French across the country remain to be developed.

Community media

Community media in minority contexts serve as both information media and community institutions. Thus, as F. Harvey suggests, "Beyond their traditional role, which is to inform, explain and criticize, do media in minority contexts not have to frequently defend and support?"[121] This is in fact the special role they play. We distinguish between three types of community media: community cable television channels, community radio stations and community newspapers. In all three cases, official language minority communities make increasing and diversified use of these media.

Community television. The deployment of cable networks in the 1970s led to the birth of community television channels. The CRTC was right to require that cable companies let the voices of citizens be heard on television. In 2000, Canada had some 850 community channels.[122] The majority of these channels broadcast in just one language, but they may schedule programs that are bilingual or in the minority language. Only Rogers Cable offers dual cable channels in English and French in Moncton and Ottawa.

---

[120] Testimony by the Commissioner of Official Languages before the Standing Committee on Canadian Heritage on April 9, 2002. On-line: www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=15666.

[121] F. Harvey (ed.), *Médias francophones hors Québec et identité : analyses, essais et témoignages*. Quebec. Institut québécois de recherche sur la culture. 1992. p. 18.

[122] Canada. Standing Committee on Canadian Heritage, *Our Cultural Sovereignty. The Second Century of Canadian Broadcasting* [...] 2003. p. 332.

Community radio. Minority communities have sometimes set up private radio stations to meet their needs, as in Saskatchewan with the establishment of Radio-Ouest française in 1941. However, most communities were not being served and, starting in the 1980s, community radio stations started filling this void. There is a true passion for the community radio movement, especially among Francophone minorities.

- **1987.** The first Francophone community radio station outside Quebec is established in 1987 in New Brunswick.
- **1991.** The Alliance des radios communautaires du Canada is created, bringing together 18 radio stations already on the air and 15 being established in nine provinces and two territories. These stations share a news service, musical programming and advertising production via a satellite link dubbed the Réseau Francophone d'Amérique.[123]

In Quebec, community radio has not caught on with the Anglophone minority to the same extent. Two Anglophone and two bilingual stations exist, but they are not associated. The Commissioner recognizes the contribution of community radio stations, and recently recommended that the revision of the *Broadcasting Act* take into account the need to provide them with adequate financial support.[124]

Community newspapers. It was often through the local or regional press that official language minority communities succeeded in maintaining a common sense of belonging over the past century. However, newspaper consolidation and competition from other types of media have undermined community newspapers to a degree. In minority communities, these papers have responded by banding together to resist the pressure:

- **L'Association de la presse francophone**, founded in 1976, is currently composed of 26 newspapers publishing in nine provinces or territories.[125]
- The **Quebec Community Newspapers Association**, founded in 1980, represents 31 Anglophone community newspapers.[126]

It should be noted that in addition to the weekly community newspapers, the dailies *The Gazette*, *L'Acadie Nouvelle* and *Le Droit* are often spearheads for their communities' respective struggles.

Achievements and challenges. These community media networks attest to the willingness of the minority press to maintain their presence by joining forces. However, these media, in particular newspapers, have difficulty convincing federal institutions to advertise in their pages on the same basis as in the majority media, as the Act requires. Commissioners have on several occasions encouraged federal institutions to publish their notices in the minority press as well. Many complaints continue to be lodged in this area, and every media outlet's survival was made more uncertain by the temporary advertising moratorium imposed by the Government of Canada. The Commissioner urges the government to take the situation of community media into greater account when developing and implementing its communications policies.[127]

---

[123] The Web site for the Alliance des radios communautaires du Canada is www.radiorfa.com.

[124] Testimony by the Commissioner of Official Languages before the Standing Committee on Canadian Heritage on April 9, 2002. On-line: www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=15666.

[125] The Web site for the Alliance de la presse francophone is www.apf.ca.

[126] The Web site for the Quebec Community Newspapers Association is www.qcna.org.

[127] Office of the Commissioner of Official Languages, *Use of the Official Language Minority Press by Federal Institutions: Follow-Up Study*, Ottawa, 2005.

Culture

Arts and culture not only feed the soul, but also shape the identity of both individuals and their communities. Creators, producers and distributors of culture must produce and distribute cultural products to keep a nation's spirit alive. In Canada, the people creating our arts and culture must be seen and heard in both official languages across the country; they must therefore receive support from governments and communities.

"... the overall point is that the image of Canada has managed an astonishing global breakthrough over the last 25 years. And that astonishing breakthrough has come through the cultural community. That is the community which has most enthusiastically embraced globalisation as something which is multi-linguistic, multicultural and complicated. It is the community which has least used proximity as an economic crutch. It could be said that Canada today is one of the most successful countries in the world at exporting its image of itself."

— His Excellency John Ralston Saul. On-line: www.gg.ca/media/doc.asp?lang=e&DocID=1372.

Public support

Early on, Canada acquired first-class cultural institutions that could help build the nation. The calibre and achievements of these institutions reflect the linguistic duality that has developed progressively over the years (see box on page 93). In fact, each of these institutions works with Canadian Heritage to promote arts and culture in official language minority communities.

Canadian Heritage and the cultural agencies in its portfolio support numerous organizations in the arts and culture sector through various programs. Nationally, public investment in arts and culture reached almost $7.5 billion in 2002–2003.[128] It should also be noted that federal cultural institutions have made an important contribution to the development of French culture in Quebec.

JACQUES BENSIMON: SUPPORTING THE DISSEMINATION OF BILINGUALISM

Jacques Bensimon knows Canada intimately. A Moroccan immigrant who came to Canada as a child, he has practised almost all film trades as editor, screenwriter, director or producer of approximately 30 films. He has served as chief executive of TFO, TVOntario's Francophone network, and for some years now has been the federal Government Film Commissioner and Chair of the National Film Board.

Invited to defend his vision of linguistic duality at the Symposium titled *Vision and Challenges for the 21st Century*, held in March 2004 in Toronto, Jacques Bensimon affirmed that unilingualism will one day be considered as serious a handicap as illiteracy is today. "Unilingual people will become an endangered species," he said. Learning a second language is the first step toward openness to others, "because learning a language also involves entering a new cultural space inhabited by millions of people and thousands of creators."

To ensure that bilingualism plays an expanded role in the 21st century, he proposes the creation of a bilingual television network that would broadcast English and French versions of films and documentaries that may be unfamiliar to the other linguistic community.

[128] Statistics Canada, *Government Expenditures on Culture: Data Tables*, Ottawa, January 2005. On-line: www.statcan.ca/english/freepub/87F0001XIE/87F0001XIE2005001.htm.

PUBLIC CULTURAL INSTITUTIONS	ACHIEVEMENTS
Canadian Broadcasting Corporation (CBC). Created in 1936 with a mandate that includes a cultural component.	• Radio Two is available to 75% of Anglophone Canadians • La Chaine culturelle (Espace musique) is available to 83% of Francophone Canadians • Produces Canadian dramas • Purchases and distributes independent television productions
National Film Board (NFB). Created in 1939 to regulate Canadian filmmaking but moved into producing Canadian films. Until the 1950s, the NFB was primarily an Anglophone environment. In 1957, the first Francophone commissioner was appointed, and in 1964 the NFB split its production into English and French programs.	• Holds a collection of some 10,000 Canadian titles representing Canadians to Canadians • French production centres were opened in Moncton and Winnipeg in 1974 and Toronto in 1975 • Current French production centres include Studio Acadie, Studio Ontario and Studio Ouest • English production centres include the Atlantic, Quebec, Ontario, West and Pacific production centres • Has built an international reputation for Canada in documentaries and animation • Operates a laboratory for new media creation
Telefilm Canada. Created in 1967 to provide financial support for the production of Canadian films and television in both official languages; its mandate was recently expanded to include music.	• Helped create a film and television production industry prolific in both English and French • Supports the dissemination of Canadian works within the country and abroad • Has developed audiences and captured market share for Canadian works
Canada Council for the Arts (CCA). Founded in 1957 to support artistic creation in both official languages.	• Has been supporting artists and arts companies for 50 years • In 2002–2003, provided support to more than 2,000 arts organizations and over 2,300 artists • Awards more than one hundred prizes each year, administers the Governor General's Literary Awards and the Governor General's Awards in Visual and Media Arts • Houses the Canadian Commission for UNESCO • Holds an art bank containing 18,000 works by Canadian artists • Has played a pivotal role in establishing the new International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA)
National Arts Centre (NAC). Created by federal legislation in 1966 as an Ottawa-based complex for performing arts. Supports the development of performing arts elsewhere in Canada.	• Has been operating a theatre program in each official language since its creation • Supports the development of regional theatre in both official languages, including a program for the Francophone minority in the regions
Culture.ca. Culture.ca is an initiative of the Department of Canadian Heritage under the Canadian Culture Online Strategy.	• This Web portal, under development, includes over 1.5 million fully accessible Web resources and provides direct access to over 6,000 sites

In the two official language communities, Canadian Heritage supports numerous local cultural organizations (cultural centres and committees), various festivals, regional distribution networks, music galas and advocacy organizations. It also supports a multitude of artistic enterprises (theatres, publishing houses, galleries and artists' centres, music labels, Web sites, etc.) that are a dynamic presence on the Canadian arts scene, as is the major pool of active professional artists in these communities.

Canadian Heritage works with the major national cultural institutions under the Interdepartmental Partnership with Official Language Communities (IPOLC), a cost-shared initiative.

- **Francophone minority.** In 1998, the CCA and NAC signed a multiparty agreement with Canadian Heritage and the Fédération culturelle canadienne-française on cultural development of the Canadian Francophonie. This agreement was renewed in 2002 with the addition of two other partners (the CBC and the NFB).
- **Anglophone minority.** Under IPOLC, Canadian Heritage and the CCA worked together to kick-start co-operation in the English arts community, which resulted in the creation of the English Language Arts Network (ELAN).

MY VIEW ...

Interview with **Jean Malavoy**, National Director, Canadian Conference of the Arts

"In the arts domain, Canada has in recent decades experienced a remarkable evolution. An arts infrastructure and ecology, almost nonexistent 50 years ago, have been built from the ground up. Arts organizations number in the thousands, and Canada has approximately 130,000 professional artists. The public is keenly interested in their work.

Artists are the country's best ambassadors. One has only to think of Cirque du Soleil, the Orchestre symphonique de Montréal and of our opera singers, dancers and authors who are in demand around the world. The calibre of our artists and arts companies is internationally recognized.

The French language is a major stimulant of Francophone artistic vitality. Francophones are interested in their stars and French language cultural products such as movies and theatre. The show *L'écho d'un peuple*, staged in Eastern Ontario, is an example of this. The Francophonie is somewhat marginalized within the North American context, but artists give it a face and create a sense of belonging.

Some Francophone artists have been extremely successful in English Canada. Michel Tremblay, Robert Lepage and Denys Arcand are well known and respected outside Quebec. Francophones are increasingly discovering English Canada's great authors, such as Margaret Atwood and Alice Munro.

But the language barrier remains real. We are unfamiliar with the other community's stars. Anglophones are largely unaware of Daniel Lavoie and Luc Plamondon; Francophones do not know Rick Mercer and *This Hour Has Twenty-Two Minutes*. Unfortunately, our two linguistic solitudes remain largely intact."

— Interviewed on February 17, 2005

Results. Canada has burgeoning cultural industries in both official languages:

- some 611,000 people were employed in the arts and culture sector in 2001;[129]
- their contribution to the gross domestic product was around $38.5 billion in 2001;[130] and
- exports of Canadian cultural products almost doubled between 1996 and 2002, reaching $2.3 billion.[131]

Several Canadian artists have made their mark nationally or internationally in both official languages. It is interesting to note that some artists from majority communities even excel when creating in their second official language. For example:

- author Yann Martel, whose mother tongue is French, received the prestigious award in English literature, the 2002 Man Booker Prize for his book *Life of Pi;*
- Nancy Huston, whose mother tongue is English, won the Governor General's Award for *Cantique des plaines* and is renowned in France (Goncourt des lycéens and Prix du Livre Inter); and
- playwright/actor/director Robert Lepage creates in both languages.

Community support

Canada's Anglophone and Francophone communities have always been involved in artistic endeavours, creating theatre or dance troupes, musical groups, publishing houses and much more. Governments have assisted them in various ways. Minority Anglophone and Francophone communities have been equally active, although with less public support for an extended period. This made their community structures all the more important.

Francophone minority networks. As the 1970s drew to a close, the Government of Canada encouraged the establishment of organizations representing official language minority communities. This led to the creation of the Comité culturel des francophones hors Québec in 1977, which later became the Fédération culturelle canadienne-française (FCCF) in 1990.[132]

- For more than 25 years, this federation has brought together cultural associations from every province and territory (except Nunavut) and major arts sector (visual arts, films, theatres, music, publishing).

FRANCOPHONE THEATRE: A DYNAMIC ARTS SECTOR

There are 14 professional theatre companies operating in Francophone minority communities across the country. These theatres:

- are located in Vancouver, Edmonton, Saskatoon, Saint-Boniface, Toronto, Sudbury, Ottawa, Caraquet and Moncton;
- stage around 40 original productions every year; and
- give over 1,000 performances and reach more than 100,000 spectators.

The dean of these companies, the Cercle Molière de Saint-Boniface in Manitoba, celebrated its 75th anniversary in 2001. It is the oldest theatre company in operation in Canada.

---

[129] V. Singh, *Economic Contribution of Culture in Canada*, Ottawa, Statistics Canada, 2004, p. 15. On-line: www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/listpub.cgi?catno=81-595-MIE2004023.

[130] V. Singh, *Economic Contribution of Culture in Canada*, Ottawa , 2004, p. 9.

[131] Statistics Canada, *Culture Trade and Investment Project 2002*, Ottawa, November 2003. On-line: www.statcan.ca/english/freepub/87-007-XIE/culture.htm.

[132] The Web site for the Fédération culturelle canadienne-française is www.fccf.ca.

- FCCF interacts with governments and other sectors of Francophone communities to promote the interests of arts and culture.
- It also provides artists with training and promotional services.
- The Zof initiative, a Web portal and single window for French-Canadian cultural industries, is one good example.[133]

In 1999, during the negotiations between Francophone cultural organizations and Canadian Heritage to reach bipartite funding agreements, the Table des organismes nationaux des arts et de la culture (TONAC) was created. Six sectoral agencies and the FCCF belong to this group.

NATIONAL ARTS AND CULTURE ORGANIZATIONS

- Association des groupes en arts visuels francophones
- Alliance nationale de l'industrie musicale
- Alliance des producteurs francophones du Canada
- Association des théâtres francophones du Canada
- Fédération culturelle canadienne-française
- Regroupement des éditeurs canadiens-français
- Réseau national des galas de la chanson

Quebec Anglophone networks. In Quebec, there was less of a pressing need to create umbrella organizations for English arts and culture stakeholders. It was only in the wake of the November 2004 Quebec Arts Summit that the English-Language Arts Network (ELAN) was founded.[134] During this summit, Anglo-Quebec artists' identification with their minority reality was the subject of vigorous debate that led to a consensus on the need to consolidate the arts sectors under ELAN. However, ELAN is not made up of sectoral organizations, but rather of individuals working in different artistic disciplines. Collective organizations devoted to culture do however exist. These include the:

- Quebec Drama Federation, since 1989 (and, since 1972, under the Quebec Drama Festival);
- Quebec Writers' Federation, since 1998;
- Quebec Anglophone Heritage Network, since 2000.

ENGLISH LANGUAGE THEATRE IN QUEBEC: A DYNAMIC SCENE

The Quebec Drama Federation brings together talent in Quebec's English language theatre scene. The organization's membership gives an indication of the vitality of this arts sector. In addition to some 300 members (actors, authors, directors, set designers and technicians), it includes:

- a dozen established theatres (Black Theatre Workshop and Centaur Theatre Company being among the best known);
- four medium-sized companies;
- thirty-five new companies and youth theatre companies;
- thirteen organizations devoted to theatre training;
- eight community theatres; and
- five regional theatres.

Sources: *Émission Porte ouverte*, Société Radio-Canada, February 2, 2005 and on-line: www.quebecdrama.org/regional.html.

[133] The Web site for Zof is www.zof.ca.

[134] The Web site for the English-Language Arts Network is www.quebec-elan.org.

GRAND PRIX DU LIVRE DE SHERBROOKE

The City of Sherbrooke included an English category for the first time when it awarded its 2004 Grand Prix du Livre. The first winner of the English book award was Thomas Fletcher for his book *From Love Canal to Environmental Justice*, published by Broadview Press.

Results. One of the tangible results of the creation of this cultural infrastructure has been the national and occasionally international success that several artists from official language minority communities have achieved (see box). But from a broader perspective, the role of these organizations is to support unique artistic and cultural expressions that contribute to Canadian cultural diversity. Unfortunately, the arts and culture sector is sometimes overlooked when strategic development budgets are allocated, as when the *Action Plan for Official Languages* was developed. If we truly care for the vitality of official languages and related cultural diversity, we must also invest equitably in the arts and culture sector.

A FEW MINORITY ARTISTS WHO HAVE DISTINGUISHED THEMSELVES

Francophone communities: Jean-Marc Dalpé (theatre), Herménégilde Chiasson (poetry) and Michel Ouellet (playwriting).

Quebec English language community: Melvin Charney (visual arts), Karen Young (music) and Kate and Anna McGarrigle (music).

On the international scene: Mavis Gallant (literature), Leonard Cohen (poetry and music), Oscar Peterson (jazz), Antonine Maillet (literature), Daniel Lavoie (music), Rose-Marie Landry (opera) and Mordecai Richler (literature).

Conclusion

Communications and culture are two sectors at the heart of linguistic duality, which they foster and reflect. As we have seen, Canadian society has, over the past century, gradually acquired infrastructure to support these sectors. Some important issues must still be addressed to ensure that linguistic duality is fully reflected in communications and flourishes in cultural production. The primary issues include:

- **Linguistic duality in the digital age.** It is obvious that the Internet has become one of the tools for socialization that plays a major role in redefining cultural identities. A review of communications regulations is necessary to ensure that Canada's fundamental values, especially linguistic duality, may continue to guide our society's development in the Internet age. The government must also use its policies to support equitable participation by communities.
- **Broadcasting that reflects linguistic duality.** The CRTC divides the broadcasting market into English-speaking and French-speaking audiences. To better reflect the Canadian reality, the CRTC should add "bilingual" markets, where a minimum of programming would be required in both official languages. Canada also lacks nationwide public educational television services delivered in both official languages.

- **Fragility of the media and cultural industries of minorities.** Cultural and artistic activities contribute greatly to the Canadian economy, and are undoubtedly the sector in which linguistic duality is the most highly developed. This sector has received strong government support in the past; such support must be stable given the sector's economic vulnerability. This applies to minority communities to an even greater extent, since their audiences are smaller than those of the majority. Governmental support is therefore still required and should be included in the *Action Plan for Official Languages*, from which it was almost removed. The government must also give greater consideration to community media when drafting communication policies and in implementing them.

- **Intercultural communication.** In many ways, exchanges between Canada's linguistic, Aboriginal, and ethnocultural communities are still developing. Cultural and artistic activities are a privileged means of creating a common sense of belonging and of promoting this communication. To foster diversity and cross-fertilization, continued support must be provided, not only for production and creation in each individual community, but also for interactions between different arts and culture environments.

Chapter

Health, Work and Travel

Chapter 6

"Not only must individual Anglophones and Francophones feel that there are no linguistic or cultural barriers to their progress in commerce and industry; they must also feel that as a linguistic and cultural group they share in the direction of economic life, in making those decisions which so largely determine everyone's future living conditions."

— B and B Commission. *General Introduction and Book I: The Official Languages*, Ottawa, 1967, p. xxxv.

One sign that linguistic duality is increasingly accepted and enhances linguistic minorities' vitality is the emergence of new issues related to official languages in recent years. It is no longer enough to be educated and served in English and French nationwide; we must also be able to live healthy lives and to work, produce, innovate and travel in both official languages throughout Canada. Transportation has already been on the table for some time, while health and the economy are more recent additions. In all these fields, notable progress has been made over the past 35 years.

Health

Health is a constitutional responsibility of the provinces and territories, although the Government of Canada plays an important role

PRINCIPAL ACHIEVEMENTS

- The Government of Canada now views health from an official languages perspective, and minorities' specific needs are factored into joint governance mechanisms.
- The provinces of New Brunswick, Quebec, Ontario and Manitoba recognize the right to obtain health services in both official languages.
- Community health networks have been established in official language minority communities.
- Training in the health field is recognized as a key priority, as evidenced by the *Action Plan for Official Languages* and the September 2004 federal-provincial-territorial agreement on health.
- The Games of La Francophonie, along with regional games, have turned amateur sports into a priority while allowing the inclusion of young Francophiles from across the country.
- True awareness of the essential role the economy also plays in the development and vitality of minority communities.
- Joint governance mechanisms and community networks have been implemented in the economic development and employability sector for official language minorities.
- Canadian expertise in language technology is growing and is recognized internationally.
- It is established that air traffic controllers and pilots can use either official language without posing any risk to air traffic safety.
- Travellers are better able to receive service in both official languages on VIA Rail.

primarily through its spending power and responsibilities toward some categories of citizens. During the B and B Commission's work in the 1960s, health was not at the heart of the Commission's concerns, and the Government of Canada has only recently focussed its attention on the issue of delivering health services to official language minority groups. The crisis around the attempted closure and later downsizing of Montfort Hospital in Ottawa, which was resolved in 2002, brought the issue of health and linguistic duality to the forefront.

Provinces and territories. In the provinces and territories, however, health has long been a language issue. In Francophone settings, religious communities traditionally delivered health services. When provincial governments took over to create public health systems, the changing framework often triggered a loss of control over management of these facilities and an erosion of services in French. The Anglophone minority in Quebec experienced a similar situation during the recent health system restructuring.

However, the right of minorities to receive services in their language has been enshrined in legislation in five provinces: New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba and Nova Scotia. This legislation allows the creation of bilingual facilities or health districts, or guarantees the provision of services in the language of the minority where demand warrants. Prince Edward Island also currently appears to be moving in the same direction.

MONTFORT HOSPITAL: THE COURTS TO THE RESCUE

Between 1997 and 2001, the fight to prevent the closure of Montfort Hospital in Ottawa took on national dimensions. The battle pitted two camps against each other: the Ontario Health Services Restructuring Commission and Ontario's Francophone community. The first party defended the need to streamline a massive and expensive health care system. The second found it unacceptable to close (or downsize) the only Francophone teaching hospital in Ontario, which served some 200,000 people. SOS Montfort was created under the charismatic leadership of Gisèle Lalonde. It succeeded in mobilizing the community, Francophones and Francophiles across the country. A huge rally with 10,000 people in attendance was held at the Ottawa Civic Centre.

The case found its way into the courts. In 1999, a first ruling by the Superior Court of Justice supported the protesters. The Harris government appealed. Many stakeholders, including the Commissioner of Official Languages, supported the applicants from Montfort Hospital. In 2001, the three judges on the Court of Appeal unanimously upheld the Superior Court's ruling. The judges affirmed that if the directives closing the hospital were implemented, "[...] they would greatly impair Montfort's role as an important linguistic, cultural and educational institution, vital to the minority Francophone population of Ontario. This would be contrary to the fundamental constitutional principle of respect for and protection of minorities."[135]

[135] *Lalonde v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* (2001) 56 O.R. (3d) 577, par. 181.

FRANCOPHONE COMMUNITY HEALTH CENTRES IN ONTARIO

Franco-Ontarian users control their own health services in 14 locations served by community health centres. The concept of the community health centre (involving a medical clinic and disease prevention and health promotion programs) took root in Ontario in 1982. In Ontario's network of 65 centres, those in the Ottawa region are bilingual and five others located in Toronto, Hamilton, Sudbury, New Liskeard and Cornwall are French language centres. All have satellites serving the small surrounding communities. In Ontario, community health centres constitute a giant step forward in the delivery of French-language services in the health field, and contribute to building healthy communities.

Health Canada: listening closely

In 2000, Health Canada created two consultative committees for the English-speaking and French-speaking minority communities. These committees are made up of community representatives, professionals, health educators and managers, and federal and provincial public servants who advise the Minister of Health on priorities in their communities.

The Francophone committee submitted its needs analysis and recommendations in 2001.[136] In this report, the committee noted that half of Francophones living in minority communities have little or no access to health services in French, and that the lack of services in their language adversely affects their health.

"Language barriers have been demonstrated to have adverse effects on access to health care, quality of care, rights of patients, patient and provider satisfaction, and more importantly, on patient health outcomes."

— S. Bowen, *Language Barriers in Access to Health Care*, Ottawa, Health Canada, 2001, p. x.

The Anglophone committee's report, submitted in 2002, noted that Anglophones in metropolitan areas are well served in English, but that residents

[136] Consultative Committee for French-Speaking Minority Communities, *Report to the Federal Minister of Health*, Ottawa, September 2001. On-line: forumsante.ca/documents/report-CCCFSM_F.pdf.

of rural areas have more difficulty obtaining health care in English, even if Quebec's *Act Respecting Health Services and Social Services* guarantees their right to receive such services.[137] Budget cuts in the health field have reduced and continue to threaten services in English.

Community governance of health

One of the first results of these consultative committees' work was the establishment of regional health networks. Quebec's Community Health and Social Services Network was created in 2000 with funding from Canadian Heritage. Thanks to this network, some 60 health institutions, facilities and community agencies can share their knowledge and join forces to defend the Anglophone community's interests. Quebec's Anglophone community has received $27 million over four years from the Government of Canada to provide professionals with English language training, allow Anglophone communities to organize networks, and improve primary care services delivered in English. For its part, the Government of Quebec is planning to spend $800 million to build a hospital in Montréal offering comprehensive services in English.

The Francophone minority created the Société Santé en Français in 2002 to bring together health professionals, community agencies, and health and educational institutions. The agency's mandate is to establish networks of health professionals in the provinces able to deliver services in French. To date, the agency has created 17 regional networks, and numerous projects submitted by communities are awaiting the green light or are now underway.

The training component got off the ground in 2003 with the creation of the Consortium national de formation en santé,[138] a network of 10 Francophone post-secondary educational institutions. Supported by $63 million in funding announced in the *Action Plan for Official Languages*, these institutions have expanded their recruitment efforts, increased their training capabilities, co-ordinated their program development efforts, and strengthened existing links between health facilities. The Consortium's objective is to train 2,500 new health professionals able to offer services in French by 2008.

"We have no illusions about the fact that training and research require a long-term outlook and commitment as well as determination and, of course, hard work in the short term."

— Gilles Patry, Rector of the University of Ottawa and Yvon Fontaine, President of the Université de Moncton (Co-Chairs of the Consortium national de formation en santé), June 2004.

Challenges. In 2003, the Standing Committee on Official Languages and the Commissioner asked the Government of Canada to negotiate bilateral agreements with the provinces and territories for the delivery of health services to linguistic minorities. Although it did not address these requests directly, the September 2004 Federal-Provincial-Territorial Health Accord nevertheless set out the Government of Canada's commitment to deliver health care to official language minorities.

- More must be done to recognize minorities' unequivocal right to receive health care in their language. There are several vehicles (the *Official Languages Act*, the *Canada Health Act*, and federal-provincial-territorial agreements) that could facilitate this access.
- The Government of Canada has identified the provision of health services to linguistic minorities as an issue, since a significant proportion of the budget allocated to the

[137] Consultative Committee for English-Speaking Minority Communities, *Report to the Federal Minister of Health*, Ottawa, July 2002. On-line: www.chssn.org/sante_canada/CCESMC%20report%20LR.pdf.

[138] The Web site for the Consortium national de formation en santé is www.cnfs.ca.

2003 *Action Plan for Official Languages* is earmarked for this purpose—$119 million of the $750 million allocation. However, the battle is far from won, since this is one-time funding with no guarantee of renewal after the five-year plan is completed.

- As well, the progress made in the provinces is still in jeopardy. This is the case in Ontario and New Brunswick, where network reconfiguration and changes to facilities' mandates could trigger extensive service reductions for Francophones in these regions. In Quebec, Anglophones were also concerned about the fate of some of their institutions, although the situation was finally resolved to the Anglophone community's satisfaction.

Sport

Sport is an aspect of healthy living as well as an important societal activity by virtue of the fact that it fosters solidarity and enriches Canada's social fabric. Sports practised in both official languages and equal access for Anglophone and Francophone athletes are natural outgrowths of Canadian linguistic duality. Through Sport Canada, the Government of Canada funds high-performance sports and must fulfill the obligation set out in the Act according to which funded organizations must provide their members and the general public with bilingual services of equal quality.

Federal support. Language concerns in sports arose in the wake of the B and B Commission, and the government started to provide additional funding for national sports associations to deliver services in both languages.

- **1982.** An audit by the Commissioner of Official Languages finds that this obligation is not being fully met by the tax-supported agencies or Sport Canada.
- **1986.** The Commissioner finally notes progress, but in 1990, an investigation of Sport Canada once again identifies gaps in the services offered and Francophones' participation.
- **1999.** A review of federal programs reveals an even worse situation, and the Commissioner decides to conduct another special study on the subject.[139] National sports centres in Calgary and Winnipeg operate in English while the one in Montréal operates in both official languages. Francophone athletes are often assigned to unilingual English trainers, and the services provided by the national associations are often in English only.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

Sport. As a result of complaints about the Canada Games in Saint John, New Brunswick in 1985 and of collaborative work undertaken by the Commissioner that year, it is now recognized that the Canada Games, largely funded by the Government of Canada, must take place in both official languages. This change has had a ripple effect on other international games such as the Commonwealth Games and the Pan-American Games. A report by the Commissioner on international events held in the 1990s, along with the steps the Commissioner took during the Olympic Games in Calgary, have also helped support duality in high-performance sport.

[139] Office of the Commissioner of Official Languages, *Official Languages in the Canadian Sports System*, 2 volumes, Ottawa, 2000; and *Follow-Up: Official Languages in the Canadian Sports System*, Ottawa, 2003.

Challenges. Since 2002, the national sports policy has clearly laid out the government's expectations for bilingualism, as did the 2003 *Physical Activity and Sport Act*. Although Sport Canada has had considerable influence in this regard since the 1980s, the Canadian sports system still faces special issues related to Francophone athletes.

- Several national sports organizations and their trainers do not have the required capacity to communicate in French. Sport Canada has ordered a study to determine whether systemic barriers exist that prevent Francophones from participating fully in high-performance sport.
- Sport Canada must nevertheless show stronger leadership for official languages, given the important role that sport plays in Canadian society by bringing the two linguistic groups together and increasing their mutual understanding.
- The 2010 Winter Olympic Games in Vancouver will offer Canada an ideal opportunity to showcase both its linguistic duality and the excellence of its athletes.

In the meantime, amateur sport has become the focus of major initiatives within the Francophone minority. In addition to being sporting events, the Jeux de l'Acadie, the Jeux de l'Ouest and the Jeux franco-ontariens also have an artistic component and help train leaders. The Jeux de la Francophonie canadienne, which serve as an umbrella for these regional games, accept more than a hundred young people from each province and territory, including Quebec as well as Francophiles.

The economy

Linguistic duality is an integral part of the Canadian economy and not a superimposed element. We will now illustrate how the use of two or even several languages can benefit Canada economically.

Economic profile of official language communities

The B and B Commission observed that Canada's Anglophone and Francophone components did not enjoy equivalent socio-economic status. The average income of Canadians of French ethnic origin, in Quebec and the rest of Canada, was below that of Canadians of British ethnic origin, and educational levels reflected the same pattern (see table).

INCOME BY ETHNIC ORIGIN, CANADA AND QUEBEC, 1961

Indicator	Canada		Quebec	
	British origin	French origin	British origin	French origin
Average income	$4,852	$3,872	$5,918	$3,880
Gap		-20%		-34%

Source : B and B Commission, *The Work World*, Book III, 1969.

INCOME BY FIRST LANGUAGE SPOKEN, CANADA AND QUEBEC, 2001

Indicator	Canada		Quebec	
	Anglophone	Francophone	Anglophone	Francophone
Average income	$30,930	$27,286	$30,227	$26,923
Gap		-11%		-11%

Source: Statistics Canada, *2001 Census* (97F0007XCB01043).

The recent data drawn from the 2001 Census show that the gaps between Anglophones and Francophones in Canada and Quebec continue to exist, but have narrowed significantly.

Community governance in economic development

Despite the general progress nationwide, the economy only became a genuine issue for linguistic minorities as a result of Part VII of the *Official Languages Act*. Prior to that, minorities relied primarily on their own resources by setting up co-operatives, etc. Part VII specified that the Government of Canada and the institutions subject to the Act must enhance the vitality and development of linguistic minority communities. Such communities can therefore expect federal institutions to grant them specific support tailored to their economic development needs, on the same basis as that provided to majorities.

Joint Francophone committee. Official language minorities now have an exemplary national joint governance structure for economic development. This was initially established within the Francophone minority in the mid-1990s:

- **1993.** The Francophone minority, under the leadership of the Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada and the Conseil canadien de coopération, works to develop a national economic development strategy.
- **1996.** Human Resources Development Canada supports the establishment of the National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development, a joint committee made up of representatives from the Government of Canada and the community.
- **1997.** Partnerships with federal institutions, of which there are now 11, begin to expand.
- **1998.** The first co-ordinating groups on economic development and employability (RDEE) are set up across Canada. RDEE facilitate strategic planning at the regional level and strengthen capacities in four sectors: rural development, the knowledge economy, the integration of youth, and tourism.

Joint Anglophone committee in Quebec. The Anglophone community in Quebec and the Government of Canada used the same model in 1998 to create the National Human Resources Development Committee for the English Language Minority. This bipartite committee supports a network of 11 regional committees on employability and community economic development. The network strives to improve communication and enhance cultural identity and community skills, the integration of young people, job creation and economic diversification.

Achievements.

- The creation of these joint committees initiated a new form of co-operation between the government and communities that augurs well for future progress on Part VII of the Act.
- The regional networks and committees perform valuable work by improving co-operation among, and strengthening the capacities of, community stakeholders.
- These networks and committees have launched numerous economic development projects and have in some sense laid the groundwork for greater involvement by Industry Canada (announced in the *Action Plan for Official Languages*), especially with respect to distance training, the development of the information highway for minority communities, etc.

Challenges.

- In March 2005, Human Resources and Skills Development Canada announced new investments and a new governance structure for the economic development of minority communities. We hope that these changes will bring new life to the economy of these communities.

The economics of language

One of the recurring criticisms levelled at bilingualism since the 1960s has been its cost to taxpayers. In recent years, experts have therefore been asked to study the economic character of language.[140] Language may in fact be considered a form of human capital and therefore a collective good in which investments may be made. As a collective good, language is accessible to everyone. Also, language has the unusual property of not being depleted by "consumption." On the contrary, the more a language is "consumed," or used, the greater its value. This is why an individual's level of motivation to learn a second language is related to the perceived benefit of being able to use it with a large number of speakers.

Did you know that ...

Labelling and packaging. According to a 1997 study, linguistic requirements related to labelling and packaging cost manufacturers only $0.002 per dollar of sales.[141]

The value of language. For language policy, this means that learning a second language goes hand in hand with the vitality of the first language.

- If the Francophone community is not present and strong in Canada, in control of its language and its development, the value of learning French as a second language will be lower.
- Therefore, investments must be made not only in second-language learning and language training in the Public Service, but also to support training and means of creation and expression in the French language.
- However, if learners do not use the second language, investments in this collective good are less productive. This should encourage federal institutions to take steps to make the minority language commonplace in the work environment, to guarantee a return on investment in language training.

More broadly, research[142] also demonstrates that second language acquisition is beneficial in several areas.

- **Physiologically:** Knowing several languages appears to be linked to longer-term maintenance of active cognitive capacities.
- **Psychologically:** Individuals who master more than one language increase their self-confidence and self-esteem and are more at ease with others.
- **Cognitively:** Knowing a second language can open new doors to understanding and provide access to heretofore unknown cultural and intellectual realms.
- **Politically:** Having an additional communication option in turn increases the potential to share, i.e., to found a community.[143] The use of two languages in Canada thus strengthens national democratic life.

---

[140] A. Breton (ed.), *Economic Approaches to Language and Bilingualism*, Ottawa, Canadian Heritage, (New Canadian Perspectives), 1998; A. Breton (ed.), *Exploring the Economics of Language*, Ottawa, Canadian Heritage, (New Canadian Perspectives), 1999.

[141] Office of the Commissioner of Official Languages, *Cost Impact of Two-Language Packaging and Labelling on Small- and Medium-Sized Businesses in Canada*, Special Study, Ottawa, February 1997.

[142] J. F. Hamers and M. H. A. Blanc, *Bilinguality and Bilingualism*, 2nd, Cambridge University Press, United Kingdom, 2000; C. Baker, *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*, 3rd Edition, Multilingual Matters Ltd., Clevedon, England, 2001; E. Bialystok, F. I. M. Craik, R. Klein, M. Viswanathan, "Bilingualism, Aging, and Cognitive Control: Evidence From the Simon Task," *Psychology and Aging*, 2004, Vol. 19, No. 2, pp. 290-303.

[143] D. Wolton, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, 1997, p. 36.

- **Economically:** As noted in the box below, being bilingual increases the potential for earning a higher income.

"Unlike many other kinds of competence, the benefits of knowing a language to an individual increase with the number of people who speak it."

— S. Dalmazzone, "The Economics of Language: A Method Externalities Approach," in A. Breton (ed.), *Exploring the Economics of Language*, Ottawa, Canadian Heritage, 1999, p. 63.

The language industry. Another response to concerns about the cost of bilingualism is the trade that it generates. One of the economic spinoffs of Canadian linguistic duality is, in fact, the development of a world-renowned language industry.

- Canada is a world leader in human translation and language training.
- It is also one of the world's largest producers of language technology and services. Thanks to the Internet and the globalization of trade, the world market for language technology and services is growing at an estimated annual rate of 20%, and should surpass US $25 billion by 2007.
- In Canada, the language industry generates more than $900 million in goods and services annually. The Canadian industry is made up of over 1,300 companies, and their activity generates work for more than 28,000 people.[144]

In 2003, the federal *Action Plan for Official Languages* supported the creation of the Language Industry Association,[145] which aims to market Canadian industry internationally and to promote research and development. Under the Action Plan, funding was also announced for a new Language Technologies Research Centre located at the Université du Québec en Outaouais. This centre will house 150 researchers and experts and strive to position itself as a world leader in terminology standards, quality control and language database creation.

Challenges. The Government of Canada and industry leaders understand the economic opportunity that linguistic duality offers Canada through the development of expertise in language-related technology and services. The task now is to put this expertise to work around the world.

BUSINESS PEOPLE BELIEVE IN THE BENEFITS OF BEING BILINGUAL

A survey of heads of businesses and chambers of commerce in Canada conducted by COMPAS/*National Post* in December 2003 indicated that bilingualism benefits individuals. Half of respondents thought that bilingual individuals find work more easily, are more sensitive to other cultures, and have a better chance of obtaining well-paid employment. Business people prefer to recruit people who are bilingual in English and French rather than in English and another language.

Source: COMPAS Inc. *Bilingualism*. CIBC/Chamber Weekly CEO/Business Leader Poll by COMPAS and the *Financial Post* for publication December 1, 2003.

[144] Industry Canada, *The Language Industry* (brochure), Ottawa, May 2004.

[145] The Web site for the Language Industry Association is www.ailia.ca.

Transportation

Transportation, especially rail transportation, was a key factor in Canadian Confederation. Expanding transportation corridors went hand in hand with nation building. In recent years, cutbacks in public infrastructure and rail and air transportation have adversely affected the cohesion of the regions and undermined linguistic duality. The *Official Languages Act* nevertheless continues to govern the Canadian travellers' right to receive services in their own language, where demand warrants, and to promote minority community development. In fact, more than a quarter of the complaints lodged with the Commissioner concern the transportation sector. To illustrate the major issues in this sector over the past 35 years, we have selected three sensitive files: bilingualism in air traffic control, at Air Canada and at VIA Rail.

There is French in the air

One of the most serious crises on the road to bilingualism in federal institutions involved air traffic control in the 1970s. Due to expansion of the air transportation industry at that time and the influx of Francophones into the industry, the idea grew that air traffic communication could take place in French, although it was then restricted to English. An attempt to facilitate the use of both languages in 1975 degenerated into a national strike and court case.[146] A coalition dubbed "les Gens de l'air" stepped forward and gradually rallied public opinion. A commission of inquiry was finally tasked with studying the file, and it determined that air traffic controllers could use French without any risk to air safety. The government implemented the recommendations in 1980.

This conflict illustrates that acceptance of a new but realistic situation may require a demanding cultural shift. The long-term lesson is that two languages are no more dangerous than one when the parties act in good faith, attempt to communicate, and continue to respect the standards of their profession.

CITIZENS AS AGENTS OF CHANGE

Air traffic control. As a result of several complaints in the 1980s and 1990s on the training of air traffic controllers and the use of French in the control tower, French was integrated into the air traffic controllers' training programs and made its way into the control tower.

Inertia at Air Canada

Air Canada's history is that of a Crown corporation that has been transformed into a private sector enterprise.

- **1937.** Air Canada is born as an air carrier operating under a government monopoly. It is a public asset in which Canada invests, and people have high expectations of the company. As of 1969, it is subject to the *Official Languages Act*.
- **1988.** In the wake of deregulation, Air Canada becomes a private sector company in competition with private carriers. The government orders it to continue complying with the *Official Languages Act*.
- **2004.** Air Canada restructures its operations, some of which are conducted by separate companies within a new corporate structure.
- Year after year for over 30 years, successive Commissioners of Official Languages report the company's failure to meet its obligations and its lack of co-operation in processing complaints.[147]

[146] *Association des gens de l'air du Québec v. Lang*, [1978] 2 F.C. 371(C.A.).

[147] See the overview prepared by the Standing Joint Committee on Official Languages: Canada, *Air Canada: Good Intentions Are Not Enough!* Report by the Standing Joint Committee on Official Languages, Ottawa, February 2002.

Challenges. Air Canada is a private company, but it was built with public funds, and citizens continue to have high expectations of it. These same factors make it a symbol of Canada. Air Canada must therefore be a reflection of its clientele, especially in linguistic duality, which is an important feature of Canadian identity. In 2002, Air Canada's management reacted to criticism by submitting an action plan on official languages. Unfortunately, this plan projected the expected results over a 10-year period and was conditional upon receiving federal funding for language training.

The company was subsequently under the *Companies' Creditors Arrangement Act* for close to a year, and was then acquired by private investors. Bilingualism at Air Canada therefore remains a work in progress. The government must legislate to ensure that the linguistic rights of the travelling public and Air Canada's employees are respected. In particular, the government must modify the *Air Canada Public Participation Act* to adapt the official languages plan to the new corporate structure so that Air Canada and its former divisions (such as Ground-handling Services and Technical Services) can continue to subject to the *Official Languages Act*. We expect Air Canada not only to meet its obligations under the new legislation but also to show greater leadership in implementing them.

VIA Rail

VIA Rail is a Crown corporation that has been transporting travellers since its creation in 1978, when it took over from Canadian National. The corporation is thus subject to the *Official Languages Act*. Like Air Canada, VIA Rail has been the subject of numerous complaints over the years, especially at the end of the 1980s and in the Montréal-Ottawa-Toronto corridor. Faced with VIA Rail's lack of action in implementing better services in French, the Commissioner of the day decided to take legal action against it.

At the start of her mandate, the current Commissioner observed that the corporation was finally taking action to correct the situation by creating bilingual positions and adopting a package of measures designed to deliver better services in both official languages. The Commissioner therefore abandoned the legal action and has subsequently received few complaints on this matter. It must be recognized that, over the long term, VIA Rail has clearly expanded the services it provides to its clients in both official languages.

ENVIRONMENT CANADA WEATHER REPORTS AVAILABLE IN BOTH LANGUAGES RIGHT ACROSS CANADA 24 HOURS A DAY, 7 DAYS A WEEK

Our climate, our means of travel and our activities make us take a daily interest in weather conditions across our country. Over the years, we have received complaints that have ultimately contributed to the gradual improvement of Environment Canada's weather broadcasting program in both official languages. Weather reports pre-recorded on dedicated phone lines, transmitted on VHF radio and posted on the agency's Web site are now available in English and French to all Canadians 24 hours a day, seven days a week. The agency can be proud of the progress it has made in this area.

Transportation issues

The transportation field has undergone profound changes over the past decade, such as:

- the privatization of Canadian National;
- Air Canada's takeover of Canadian Airlines International;
- the emergence of new regional air carriers such as WestJet and Canjet that have substantially modified the business environment by breaking Air Canada's monopoly;

- the transfer and privatization of airports;
- the decreasing number of ferries in the Maritimes and on the West Coast; and
- radical changes in recent years in our basic notions of security.

Transport Canada has for some time been looking to develop a new comprehensive transportation policy. From a policy development perspective, however, respecting official languages must not only be seen as an obligation under the Act. The overall issue is to ensure that the safety of all Canadians is never compromised through a lack of language capacities. This also means respecting all citizens who expect to receive services in both official languages.

Conclusion

Today, Canadians are more able to live healthy lives, to work, and to travel across the country in their own language than they were 35 years ago. The progress we have detailed in this report is undeniable, but despite these achievements, several issues continue to block the path to comprehensive linguistic duality. The main issues are:

- **The right to receive health services in one's own language.** Several provinces have recognized official language minorities' right to receive health services in their own language, but this right, far from being a panacea, has not been more broadly guaranteed across Canada. This issue is worthy of consideration by the Government of Canada, which has particular responsibilities towards communities. It must take an incentive approach towards the provinces and territories in order to determine how to better meet the obligations under Part VII, whether through legislative measures, federal-provincial-territorial agreements, the provision of funding to support community health networks, or some other means.
- **Sport reflecting duality.** Even if progress has been made under the aegis of Sport Canada, Anglophone and Francophone athletes still need to be fully and equitably integrated within national sports associations and the national sport centres. This will be an essential step in preparation for the 2010 Olympic Games in Vancouver, where Canada will want to demonstrate how its athletes excel within an environment that is respectful of both official languages.
- **Sustainable joint governance.** It is in the economic development field that the joint governance model has given full meaning to Part VII of the Act. Given the current threats to economic infrastructure, it is important for federal institutions to guarantee that this infrastructure receives more stable funding.
- **Sharing Canadian know-how around the world.** Canada's experience in bilingualism is well established, but it must be more fully promoted in world markets. Language technology initiatives announced in the federal Action Plan are a step in the right direction. However, the agencies involved must promote Canada's expertise on linguistic duality (governance, bilingual education, bijuralism, participation in international French and English cultural events, multiculturalism) in their export efforts and in their endeavours to promote Canada.
- **Transportation policy.** In light of the significant changes that the transportation sector has undergone in recent years, it is becoming urgent to place the safety needs of the travelling public and the linguistic obligations around service delivery at the heart of regulations. The Government of Canada will have to re-examine its transportation policy in light of the *Official Languages Act*.

Conclusion

Conclusion

The *Official Languages Act* is 35 years old. When the Parliament of Canada passed the Act in 1969, it was acting upon the findings of the B and B Commission, which had documented the pitiful state into which linguistic duality had fallen. The Act reaffirmed duality as a fundamental principle of Canada. The linguistic framework established at that time committed Canada to a major social transformation that could not be accomplished overnight. Today, we can measure all the progress made for official languages against the B and B Commission's analysis. It shows us an uninterrupted series of changes, both large and small, that have enriched the Canadian personality.

The new Canadian personality

Linguistic duality was established on sound legal foundations: Canada's first *Official Languages Act* in 1969, followed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982 and the second Act in 1988. The courts, especially the Supreme Court of Canada, subsequently clarified these laws and forced governments to take the responsibilities they established, especially for education. In turn, most provinces and territories adopted linguistic frameworks that took both official languages into account. Several other pieces of federal legislation related to broadcasting, product labelling, the *Criminal Code*, and immigration, among others, consolidated citizens' language rights.

On these foundations, communities and governments progressively developed governance models to promote, and ensure full expression of, these rights. The Government of Canada developed a number of programs and tasked several of its institutions with implementing them (Canadian Heritage, Treasury Board Secretariat, the Department of Justice, the Public Service Commission, the Privy Council Office, etc.). The provinces established collaborative structures in education and Francophone affairs. Minority communities created advocacy groups in each province and territory and organized their efforts in various sectors (arts and culture, education, employment, the professions, the media, etc.). School boards drawn from the communities themselves now govern minority schools. More recently, joint governance models have brought together stakeholders from communities and different levels of government.

Duality blossomed in the government's highest institutions, in civil society, in the private sector, and among citizens. The two official language communities now have education rates that reflect greater equality. French became stronger in Quebec and generally held its own elsewhere in Canada; English remained overall stable in Quebec. Canadians in all regions are more bilingual. Federal services are increasingly available in both official languages. Anglophones and Francophones are more equitably represented within the federal administration, where they can work more frequently in their own language. The nation's major cultural institutions (the CBC, the Canada Council for the Arts, the NFB, etc.) exemplify duality and actively support it. At mealtimes, Canadians across the country generally see labels on consumer products written in both official languages.

Canadians in both major linguistic communities are earning their living more equitably than 35 years ago, since income gaps have narrowed

considerably. Awareness of the importance of delivering health care in a citizen's own language is a recent development, but is now well entrenched. National sports are played to a greater extent in both languages and they involve athletes from both communities.

If linguistic duality were a person, today it would be an adult who communicates with others, participates in the democratic process, and cherishes tolerance and diversity; who travels, having acquired experience that is, in many respects, recognized and sought out around the world; who embodies one of Canada's strongest values and works with determination in a changing world. This person still faces many challenges in preserving past achievements and obtaining justice on as yet unexplored fronts.

Issues for the future

As it matures, Canadian linguistic duality will need to rise to several challenges. Despite the progress accomplished to date, the promises contained in the Constitution and the *Official Languages Act* have not yet been completely fulfilled. Several issues in the field of linguistic duality will therefore require careful monitoring in years to come.

Government leadership. The major accomplishments dating from 1963, 1969, 1982, 1988 and 2003 came to fruition through strong political leadership at the federal level. Conversely, achievements are eroded when the Government of Canada fails to remain committed and vigilant in promoting duality, especially in supporting linguistic minorities. In addressing the issues we have identified here, Government of Canada accountability and co-operation between all levels of government and civil society will remain the key determinants of success.

Diversity and duality. Canada was built through the efforts of a population with diverse histories, ethnic origins, cultures and languages. The country is firmly committed to recognizing and promoting this diversity nationally as well as internationally. Much is at stake in this process, given the impact of globalization. Despite the complex governance that results from this openness, it is important for Canadian policies in areas such as immigration, multiculturalism, cultural and artistic development, and trade and international affairs to more fully reflect the linguistic duality inscribed in the foundations of Canadian society.

Comprehensive education. The curtailing of French language education in minority communities stands as a dark chapter in Canadian history. Despite the turnaround over the past 15 years, much remains to be done to ensure that the Francophone minority has access to a comprehensive education system. In general, minority schools must be given the means to recruit and keep the target school population defined under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. By failing to enrol in minority schools, the members of this target school population will lose the ability to pass along their education rights.

Learning of official languages. Progress has been made in terms of individual bilingualism, but Canadian society is not yet fully equipped to tap the potential of Canadian bilingualism and world multilingualism. Canada has developed expertise in second language learning, especially through immersion programs and bilingual school environments. This expertise should have a much greater presence in provincial and territorial educational institutions. More resources should be devoted to second languages and partnerships created between the government and communities to achieve better outcomes in the future, particularly in education, but also on a lifelong basis.

Bilingual government. The federal administration has made considerable efforts to serve the Canadian public in both official languages, to ensure equitable participation by Anglophones and

Francophones in its workforce, and to allow them to work in their own language. The results over 35 years show that the government can make progress on this front, but we have also noted stagnation on several levels over the past 10 years or so. In addition, government transformations will generate new ways of serving the public in which the government must respect official language provisions.

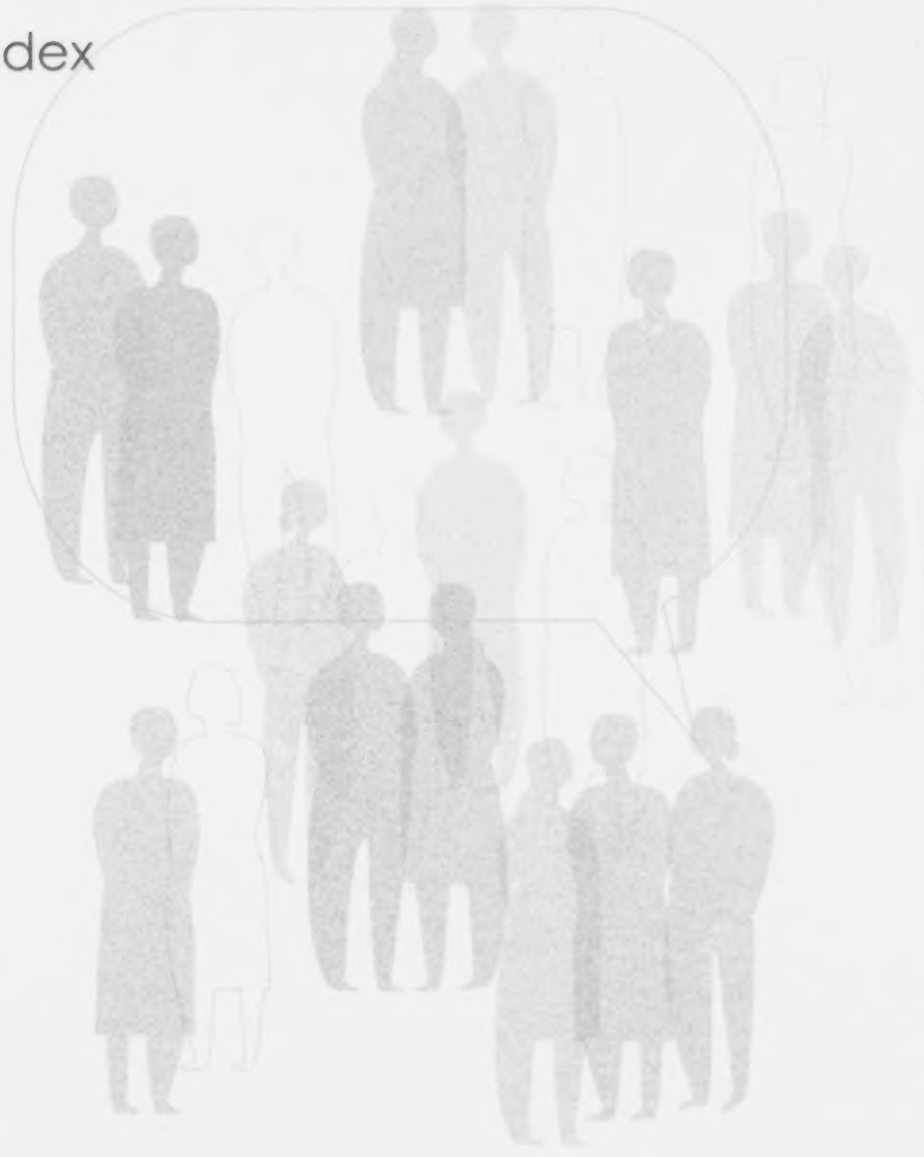
Joint governance. Part VII of the *Official Languages Act* identifies the responsibilities of federal institutions for the vitality and development of official language minorities. One of the positive outcomes of these provisions has been the implementation of joint governance mechanisms that bring together representatives from government institutions and communities. This is a very valuable innovation that should be extended to many other fields of activity.

Review of the federal linguistic framework. It will be possible to meet the challenges we have identified only if the government undertakes a serious examination of the state of its linguistic framework. The government must review its focus on the Act. It should no longer be seen as a collection of parts—communication with the public, language of work, promotion, etc.—but as a coherent and logical whole with a single goal. This will not only assure the equality of status of English and French in federal institutions, but also support the development of minority communities and lead to equality of status of the two official languages in Canadian society. Such an approach follows the jurisprudence of the Supreme Court of Canada, which states that language rights should be interpreted broadly and in the spirit of the law.

In the short term, some changes are imperative. The scope of section 41 of the Act must be clarified through legislation. The government must also adopt a regulatory framework specifying the means federal institutions shall use to fulfill their obligations with respect to the development of communities and the promotion of linguistic duality. As well, since the government must now modify the regulations governing the RCMP's linguistic obligations, as a result of a recent decision, we strongly encourage the Government of Canada to show leadership and review the entire *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulation*.

More than ever, linguistic duality is an integral part of the Canadian social fabric. It is rooted in a history from which many lessons can be learned. The future of linguistic duality will depend on the commitment of citizens and the leadership of governments.

Index



Index

Aborginal peoples, see also Native peoples
  bilingualism among, 34
  language rights, 34

Action Plan for Official Languages (2003), 12, 15, 16, 17, 18, 37, 39, 50, 55, 71, 78, 104, 108
  access to daycare and preschools, 71
  Francophone immigration initiatives, 37

Active offer (service delivery), 45, 46, 57

Advocacy organizations, 5

Air Canada, 109-10

Air traffic controllers, Quebec, 8, 109

Alberta, 14, 65

Allard, Jean Victor, 59

Alliance Quebec, 32

Allophones, 78

Anglophone interest groups in Quebec, 32

Anglophone minority in Quebec, 31-33, 65, 67-69, 78-79

Anglophone schools in Quebec, 67-69
  adapting to diversity, 68-69
  enrolment issues, 67-68
  recruiting entitled students, 68

Armed forces, 59

Arsenault-Cameron judgment (2000), 16, 64

Association de la presse francophone, 91

Association des communautés franco-ontariennes, 31

Beaudry, Marcel, 53

Beaulac judgment, 16, 57

Bensimon, Jacques, 92

Bijuralism, 1, 56–57

Bilingualism
- and Aboriginal peoples, 34
- activist minorities, 28
- benefits of, 107–108
- in general population, 23–24
- growth in Canada, 21–27
- key issues, 38–39
- public opinion of, 26–27
- rates of, 23–24

British North America Act (1867), 63

Broadcasting Act (1991), 87, 89, 91

Broadcasting industry, 89
- community media, 90–91
- educational and not-for-profit networks, 89
- private networks, 89
- provincial public educational broadcasters, 90

Broadcasting regulations, 87

Cable Public Affairs Channel (CPAC), 90

Canada-Community Agreements, 14, 29

Canada Council for the Arts (CCA), 93

Canada Games, 104

Canada Revenue Agency, 45

Canadian Broadcasting Corporation (CBC), 88–89, 93

Canadian Charter of Rights and Freedoms (1982), 7, 11, 64

Canadian Heritage, 38, 50, 77, 92

Canadian Multiculturalism Act (1988), 8, 34

Canadian Parents for French (CPF), 10, 25, 71, 77

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), 87

Canadian studies, 56, 80

CEGEPS, 78

Census activities, 37

Cercle Molière de Saint-Boniface, 95

Chambers Report, 67

Charter of the French Language (Bill 101), 9, 67-68

Chinese language speakers as proportion of population, 21

Citizenship ceremonies, 36

Citizenship and Immigration Canada-Francophone Minority Communities Steering Committee, 17

Collège militaire royal de Saint-Jean, 6, 59

Colleges, 77-78

Commission nationale des parents Francophones (CNPF), 71

Commissioner of Official Languages, iv, 1-2, 7, 8, 12, 13, 36-37, 44, 101

Committee of Deputy Ministers of Official Languages, 12

Communications, principal achievements, 86

Community media, 90-91

Constitution Act, 1867, 4-5

Constitution Act, 1982, 57

Consumer product labelling, 52, 107

Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), 13

Council of Quebec Minorities, 32

Court Challenges Program of Canada, 10

Criminal Code, 12, 57

Crown corporations, 47

Cultural diversity, 38, 55-56

Culture, 92-97
- community support, 95-97
- cost-sharing initiatives, 94
- distinguished minority artists, 97
- national organizations, 96
- public institutions, 92, 93
- Quebec Anglophone networks, 96

Culture.ca, 93

Daycare, 70-72

Demolinguistics, 37

Denominational schools, 4

Distance Education and Community Network, 68

Distance learning, 81

Doucet v. *Canada*, 45, 59

Doucet-Boudreau v. *Nova Scotia*, 17, 45

Duality, see Bilingualism

Early childhood education, 70–72

Economic development, 106–108

Education, see also learning official languages
- intergovernmental co-operation, 73
- levels of, 62–63
- post-secondary, 77–81
- principal achievements, 62
- target Francophone population, 70

Educational rights, 63–65
- Anglophone minorities in Quebec, 67–69
- Francophone minority, 69–73

English-Language Arts network (ELAN), 96

English minority in Quebec, 22
Ethnolinguistic composition of Canada, 21–27

Exchange programs to promote bilingualism in youth, 25

Exogamy, 65–66

Expo 67, 21

Family centres, 70, 71

Far Ouest project, 78

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), 31

Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), 95–96

Fédération des francophones hors Québec (FFHQ), 31

Fletcher, Thomas, 97

Fondation Alma and Baxter Ricard, 80

Foreign policy, 55–56

Forest judgment, 14

Forum des maires de la péninsule acadienne case, 51

Francophone minorities, 30–31
- benefiting from immigration, 35–36
- colleges, 77–78
- educational rights, 63–65, 68–73

exogamy among, 65–66
post-secondary education, 79
school governance rights, 69

Francophone schools
target population, 70

Francophone school boards, 72

Francophone theatre, 95

French immersion, 25, 74

French language services, provincial commitments to, 13

Gallant, Edgar, 48

Gauthier, Jean-Robert, 51

Government, federal, see also Official languages policy
active offer, 45
bilingualism objectives, 42
foreign policy, 55–56
governance of official languages, 13
Internet bilingualism, 54–55
linguistic requirements in hiring, 45
management framework for bilingualism, 43–44
program setbacks, 15
service delivery to public, 6, 43–46
single windows, 44
support for sport, 104
Government On-Line, 54–55

Grand Prix du Livre de Sherbrooke, 97

Health Canada, 102

Health care, 100–104
community governance of, 103
principal achievements, 100

Hiring, linguistic requirements, 45

Huston, Nancy, 95

Immersion, see French immersion

Immigrants
language competency tests, 36
notable, 37

Immigration, 35–37
growth of, 35
and linguistic duality, 17
provincial agreements re, 36–37
to Quebec, 11, 35

Immigration and Refugee Protection Act, 17, 35–36

Imperative staffing, 17

I'm with you, 66
Income, by ethnic origin (1961, 2001), 105
Internet, growth of French on, 55

Joint Committee on Official Languages, 11

Joint governance, 16, 29

Justice, administration of, 57–58

Kymlicka, Will, 28, 33

Landry, Rodrigue, 66, 70

Language competency tests, 36

Language industry, 108

Language of work, 46–48
  bilingual areas of Quebec, 47
  Crown corporations, 47
  English dominance in, 46
  regulatory framework, 47

Language ombudsman, 44

Language training, 43–44, 48, 81–82

Lepage, Robert, 95

Linguistic duality, see also Bilingualism
  crises, 5–6
  history of, 4–18
  legal and judicial milestones, 14
  principal achievements, 20
  repatriation of the Constitution, 11

Linguistic minorities, 21–22, 50, 63–65

Long, Mike, 75

Mahé v. Alberta, 14, 64, 65

Making it Real, 48

Malavoy, Jean, 94

Manitoba
  Francophone childcare, 72
  tripartite bilingual service centres, 44

Manitoba Act, 14

Manitoba Reference, 64

Martel, Angéline, 64, 70

Martel, Yann, 95

Mercure judgment, 14

Ministerial Conference on Francophone Affairs, 13, 52

Minister Responsible for Official Languages, 16

Minorities
advocacy organizations, 5
joint governance, 29

Montfort Hospital, 17, 101

Mountain Equipment Co-op (MEC), 26

Multiculturalism, 4, 8, 34

Municipal governments, 13

Nann, Beverly, 28

National Arts Centre (NAC), 93

National Capital Commission (NCC), 53

National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, 16, 29

National Defence, 58, 59

National Film Board (NFB), 93

National Program for the Integration of both Official Languages in the Administration of Justice (POLAJ), 11

Native peoples, see Aboriginal peoples

New Brunswick, 7, 44
official languages legislation, 7
schools question, 5

Northwest Territories, 44

Northwest Territories Act, 14

Nunavut, 44
school governance, 69

Office of the Commissioner of Official Languages, i, 2, 7

Official language minorities, governance of, 28-29

Official language minority school boards, 15

Official languages
governance of, 13

Official Languages Act (1969), 4, 7, 38

Official Languages Act (1988), 7, 12, 55
Part VII issues, 50-51, 106

Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations, 12, 45

Official Languages in Education Program (OLEP), 8, 77, 80

Official languages policy
language of work, 46-48
objectives, 42
principal achievements, 42

Olympic Games, 104, 105

Ontario
Francophone community health centres, 102
Francophone schools, 69

Open diplomacy, 56

Ottawa, bilingualism initiatives, 52–54

Parks Canada, 54

Parliamentary debates, 90

Parliamentary Resolution on Official Languages, 43

Personality vs. territoriality, 7, 9

Physical Activity and Sport Act (2003), 105

Post-secondary education
colleges, 77–81
universities, 78–81

Preschools, 70–72

Provinces
commitment to French language services, 13
French as a second language, 76
health care delivery, 101–102, 103–104
immigration agreements, 36–37
supporting linguistic minorities, 52

Public opinion of bilingualism, 26–27

Public security, 58–59

Public service, see also Government, federal
Anglophone minority in Quebec, 50
equitable participation in, 48–50
improving bilingual skills, 43
increased Francophone participation in, 48–49

Quebec
distance learning, 81
early childhood, 70–71
immigration to, 11, 35
official languages learning of, 74

Quebec Anglophone Heritage Network, 96

Quebec Community Groups Network (QCGN), 32

Quebec Community Newspapers Association, 91

Quebec Drama Federation, 96

Quebec Writers' Federation, 96

Regional health networks, 103

Réseau des Cégeps et des Collèges Francophones du Canada, 78

Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada (REFAD), 81

Robinson, Peter, 26

Royal Canadian Mounted Police (RCMP), 58

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (the B and B Commission), 4, 6

Running Room Ltd., 26

Russell, Frances, 30

Saskatchewan, 14
  Francophone child support services, 72

School boards
  Anglophone in Quebec, 67
  for official language minorities, 15
  Francophone, 69–70

School-community centres, 73

Second language education
  principal achievements, 62

Second language learning, 73–77
  benefits of, 107–108
  challenges, 76–77
  enrolment levels, 76
  immersion, 74
  in provinces, 76
  in Quebec, 74

Services to the public in both official languages, 43–46

Single windows for service delivery, 44

Société nationale de l'Acadie, 5

Société nationale des Acadiens et Acadiennes du N-B, 5

Société Radio-Canada, 88

Société Saint-Jean Baptiste, 5

Société Santé en Français, 103

Solski (Casimir) judgment, 68

Spicer, Keith, 8

Sport, 104–105

Sport Canada, 104–105

Stanton, John, 26

Statistics Canada, 37

Table des organismes nationaux des arts et de la culture (TONAC), 96

Telefilm Canada, 93

Territoriality vs. personality, 7, 9

Territories
  committment to French language

services, 13
health care delivery, 100–101
French as a second language, 76
immigration agreements, 36–37
support for bilingualism, 52

Translation, 25-26, 52, 54, 57, 60

Transportation, 109–111

Tripartite bilingual service centres, 44

Université Sainte-Anne, 81

Universities
in Quebec, 78–79
research, 80

VIA Rail, 110

Vocational and technical training, 78

Walking the Talk, 46

Walling, Richard, 32

Western Canada
Francophone communities in, 30
Francophone daycare projects, 71–72
language frameworks in, 14

Zof initiative, 96

Notes

Notes

Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages

Rapport annuel

Édition spéciale

35e anniversaire

1969 • 2004

Volume I

Pour communiquer avec le
Commissariat aux langues officielles,
composez sans frais le 1 877 996-6368.

Illustrations de Jérôme Mercier

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005

No de cat.: SF1-2005
ISBN: 0-662-69052-4

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication
trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse
www.ocol-clo.gc.ca.

Imprimé sur
du papier recyclé

« Depuis 1970, les Canadiennes et les Canadiens ont été témoins d'une nette progression dans presque tous les aspects touchant leur quotidien en ce qui a trait aux langues officielles. Cette progression est le fruit des efforts des divers ordres de gouvernement, de l'ouverture croissante de la population, d'un intérêt à apprendre l'autre langue officielle, et de la mobilisation des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. »

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.

Les personnes qui portent l'épinglette du Commissariat aux langues officielles témoignent de leur engagement à promouvoir des relations humaines harmonieuses entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

Rapport annuel

Édition spéciale

35e anniversaire

1969 • 2004

Volume I

Sommaire

L'année 2004-2005 a marqué le 35e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) et du Commissariat aux langues officielles. La commissaire souligne cette occasion de façon spéciale en présentant, dans le cadre de ce rapport annuel, un bilan de ces 35 années. Exceptionnellement, le présent rapport annuel comporte donc deux volumes : le premier consacré au bilan des 35 ans de la *Loi* et le second consacré à l'année 2004-2005.

1969-2004 : 35 ans de langues officielles

En adoptant la *Loi sur les langues officielles* en 1969, le Parlement du Canada prenait acte des travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et biculturalisme, documentant le pauvre état de la dualité linguistique au pays. Cette *Loi* redonnait une lumière à la dualité en la constituant en principe fondamental du Canada. Certes, le projet de régime linguistique qui prenait alors son envol engageait le Canada dans un changement social d'envergure qui ne pouvait s'accomplir du jour au lendemain. Nous constatons en effet aujourd'hui une suite ininterrompue de changements, minuscules ou grandioses, qui ont fait grandir la personnalité canadienne.

Le coup d'envoi donné avec la *Loi* de 1969 augurait la mise en place de fondements juridiques plus solides. Allaient en effet suivre la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 puis la seconde *Loi sur les langues officielles* en 1988. Les tribunaux, et en particulier la Cour suprême du Canada, ont été appelés à clarifier l'objet de ces lois et ont forcé les gouvernements à prendre les responsabilités qu'elles imposent, en particulier en matière d'éducation. D'autres lois, notamment des lois relatives à la radiodiffusion, à l'étiquetage des produits, au *Code criminel* et à l'immigration, sont venues renforcer le régime linguistique fédéral. Ce mouvement s'est même répercuté dans la plupart des provinces et territoires qui ont à leur tour adopté des régimes linguistiques qui tiennent compte, à divers degrés, des deux langues officielles.

Les collectivités et les gouvernements ont progressivement établi sur ces fondements des formes multiples, et souvent originales, de gouvernance qui mettent en valeur et cherchent à concrétiser ces droits. Une multitude de programmes et d'initiatives ont été mis en œuvre par Patrimoine canadien, le Conseil du Trésor, le ministère de la Justice, la Commission de la fonction publique, le Bureau du Conseil privé, etc. Les provinces et les territoires ont commencé à travailler de concert en éducation et en affaires francophones. Les communautés minoritaires ont tôt fait de se doter d'organismes porte-parole dans chaque province et territoire et ont plus récemment réussi à arracher la gestion de leurs écoles à l'échelle nationale. Pratiquement tous les secteurs sociaux, culturels et professionnels se sont structurés autour d'organismes de représentation et de concertation. Plus récemment, les intervenants des communautés minoritaires et des différents ordres de gouvernement joignent ensemble leurs efforts de développement.

La dualité linguistique du Canada se reflète désormais à tous les niveaux, depuis les plus hautes institutions de l'État jusque chez les citoyens et les citoyennes, en passant par la société civile et le secteur privé. L'égalité des deux langues officielles prend forme notamment dans l'éducation où les deux collectivités de langue officielle affichent désormais des taux de scolarité qui reflètent une plus grande égalité. Le français s'est affermi au Québec et s'est généralement maintenu ailleurs au Canada; l'anglais est demeuré généralement stable au

Québec. Les citoyens sont plus bilingues partout. Les services fédéraux sont de plus en plus disponibles dans les deux langues officielles. Les francophones et les anglophones sont plus équitablement représentés au sein de l'administration fédérale et peuvent plus souvent y travailler dans leur langue. Les grandes institutions culturelles de l'État (la Société Radio-Canada, le Conseil des Arts du Canada, l'Office national du film, etc.) incarnent et soutiennent activement la dualité. À table, les citoyens et les citoyennes de tout le pays peuvent généralement lire les étiquettes des produits de consommation dans l'une ou l'autre langue. Les écarts de revenu entre les deux collectivités se sont considérablement réduits. L'importance de donner les soins de santé dans la langue du citoyen ou de la citoyenne est désormais une préoccupation. Les sports nationaux se déroulent davantage dans les deux langues et accueillent les athlètes des deux collectivités.

La personnalité canadienne a acquis une grande maturité grâce à sa singulière composition de dualité linguistique, de multiculturalisme et d'ouverture à la diversité. Elle communique avec les autres, elle participe à l'exercice de la démocratie en faisant grand cas de la tolérance et de l'état de droit. Elle voyage aussi, car son expérience est, sous bien des égards, reconnue et sollicitée à l'échelle mondiale. Elle incarne donc une valeur forte au Canada, mais elle vit dans un monde qui change et elle ne doit pas baisser les bras. Les défis pour maintenir ses acquis et obtenir justice sur des fronts encore négligés restent nombreux. La dualité linguistique reste donc un chantier qui présente bon nombre de défis.

Les promesses portées par la Constitution et la *Loi sur les langues officielles* ne se sont en effet pas encore pleinement réalisées. Ainsi, plusieurs dossiers devront être suivis avec attention dans les années à venir en matière de dualité linguistique. Voici les plus importants :

- **Leadership gouvernemental.** Les grands acquis que rappellent les dates de 1963, 1969, 1982, 1988 et 2003 ont été obtenus dans des moments de fort leadership politique au niveau fédéral. À l'inverse, les acquis s'érodent lorsque le gouvernement du Canada ne reste pas vigilant et engagé à promouvoir la dualité et à soutenir en particulier les minorités linguistiques. Dans les enjeux que nous relevons ici, la responsabilisation du gouvernement du Canada et la collaboration entre tous les ordres de gouvernement et la société civile resteront des éléments déterminants de succès.
- **Diversité et dualité.** Le Canada s'est construit grâce à l'effort d'une population à l'histoire, aux origines ethniques, aux cultures et aux langues diversifiées. Il est résolument engagé à reconnaître et à promouvoir cette diversité dans son cadre national, mais aussi à l'échelle mondiale. L'enjeu de cette démarche est grand compte tenu des effets de la mondialisation. Malgré la complexité de la gouvernance qui résulte d'une telle ouverture, il importe que les politiques canadiennes, par exemple en matière d'immigration, de multiculturalisme, de développement culturel et artistique, de commerce et d'affaires étrangères, intègrent davantage la dualité linguistique qui est inscrite aux fondements de la société canadienne.
- **Éducation complète.** La mise à l'écart de l'éducation de langue française en situation minoritaire a été l'une des fautes qui entachent l'histoire canadienne. Malgré le redressement qui s'est opéré depuis une quinzaine d'années, il reste beaucoup à faire pour assurer un système d'éducation complet à la minorité francophone. De façon générale, il faudra donner les moyens aux écoles des minorités de recruter et de retenir la clientèle scolaire visée par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui, faute de s'intégrer à ces écoles, cessera de pouvoir transmettre ce droit. Pour sa part, le réseau scolaire

anglophone du Québec réussit relativement bien à recruter ses ayants droit. Il est cependant confronté à la nécessité de s'adapter à une clientèle étudiante de plus en plus diversifiée.

- **Apprentissage des langues officielles.** Des progrès ont été accomplis en matière de bilinguisme individuel, mais on ne peut encore parler d'une société canadienne pleinement outillée pour assumer le bilinguisme canadien et participer au multilinguisme mondial. Le Canada a acquis une expertise en matière d'apprentissage des langues secondes, notamment par l'immersion et par des milieux d'éducation bilingues. Cette expertise devrait rayonner bien davantage dans les établissements d'éducation scolaire et post-secondaire de nos provinces et territoires. Il faudra y consacrer plus de moyens et susciter des partenariats entre l'État et les collectivités pour obtenir des résultats plus probants dans l'avenir, particulièrement au niveau scolaire et postsecondaire, mais aussi dans tout le continuum de la vie.
- **État bilingue.** L'administration fédérale a consacré beaucoup d'efforts pour servir le public canadien dans les deux langues officielles, pour assurer une participation équitable des francophones et anglophones dans son effectif et leur permettre de travailler dans leur langue. Les résultats sur 35 ans démontrent que l'État est capable de progrès à cet égard, mais nous avons aussi noté une stagnation sur plusieurs plans depuis une dizaine d'années. De plus, les transformations gouvernementales engendrent de nouvelles façons de servir le public pour lesquelles l'État devra s'assurer de respecter les dispositions relatives aux langues officielles.
- **Gouvernance paritaire.** La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* a notamment établi des responsabilités pour les institutions fédérales envers le développement et l'épanouissement des minorités de langue officielle. L'une des conséquences positives de ces dispositions a été la mise en place de mécanismes de gouvernance paritaire, réunissant les représentants des institutions gouvernementales et des communautés. Il s'agit d'une innovation très intéressante qui mérite d'être étendue à plusieurs autres champs d'intervention.
- **Révision du régime linguistique fédéral.** Nous ne pourrons relever les défis qui nous sont imposés que si le gouvernement entreprend une réflexion sérieuse sur l'état du régime linguistique. Il faut revoir l'approche à l'égard de la *Loi* de façon à ne plus l'envisager comme une collection de parties (sur les communications avec le public, sur la langue de travail, sur la promotion, etc.), mais plutôt comme un tout cohérent, logique et poursuivant un seul et même objet. Cet objet vise à assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais dans les institutions fédérales, mais aussi à appuyer le développement des communautés minoritaires et la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues dans la société canadienne. Une telle approche irait tout à fait dans le sens de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada lorsqu'elle indique que l'on doit interpréter les droits linguistiques de façon large et généreuse, en se fondant sur l'objet de ces droits. À court terme, certains changements s'imposent. Il faut clarifier la portée de l'article 41 de la *Loi* par voie législative. Le gouvernement doit aussi adopter un cadre réglementaire qui précise les modalités par lesquelles les institutions fédérales doivent s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le développement des communautés et la promotion de la dualité linguistique. Par ailleurs, comme le gouvernement doit maintenant modifier le règlement en ce qui concerne les obligations linguistiques de la GRC, en vertu d'un récent jugement, nous encourageons fortement le gouvernement du Canada à faire preuve de leadership et de revoir tout le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services.*

2004-2005 : dans le sillage du *Plan d'action pour les langues officielles*

Au cours de 2004-2005, les langues officielles ont connu des progrès intéressants. Les belles réussites et le prix du leadership qui ont été attribués cette année illustrent comment l'administration fédérale poursuit ses efforts à cet égard. Mais il reste beaucoup à faire.

Les enquêtes et les vérifications menées cette année démontrent que des améliorations sont requises dans les domaines du service au public, de la langue de travail et du développement des communautés linguistiques en situation minoritaire. Ces questions restent préoccupantes en particulier dans un contexte où le gouvernement envisage de développer de nouvelles façons de fournir ses services aux Canadiens et aux Canadiennes.

Pour la première fois cette année, la commissaire propose un bulletin de rendement en matière de langues officielles pour 29 institutions fédérales. Ces évaluations dénotent clairement qu'il ne suffit pas d'avoir une infrastructure en place : il faut aussi que les politiques et les directives débouchent sur des résultats concrets sur le terrain. Seul un tiers des institutions affiche un « bon rendement » à cette première édition du bulletin qui se répétera annuellement.

Une certaine timidité et une lenteur semblent encore freiner les changements recommandés dans notre rapport annuel de l'an passé relativement à certains dossiers stratégiques. Il faudra un leadership davantage musclé et visible pour en venir à bout.

La dernière année est en somme indicative d'un certain attentisme en matière de langues officielles. Il faut que le gouvernement du Canada réinjecte un leadership politique et administratif dans ce dossier. Les leaders politiques et administratifs doivent indiquer la voie à suivre plus clairement en proposant une vision stimulante et généreuse pour notre société.

La commissaire n'a pas formulé de recommandations précises au terme de ces deux volumes. Elle a mis en lumière les progrès historiques accomplis en matière de dualité linguistique depuis la première *Loi sur les langues officielles* de 1969 et montré les défis qui restent à relever. L'un des rares moments forts du développement de la dualité linguistique est survenu en 2003, avec l'adoption du *Plan d'action pour les langues officielles*. S'il faut globalement s'en réjouir, il reste que la mise en œuvre de ce plan n'est pas à la hauteur des attentes qu'il a suscitées. Comme on l'a bien noté dans le bilan de la dernière année, le leadership politique bat de l'aile et s'essouffle; il n'est pas assez fort pour bien enclencher le renouveau de la dualité linguistique annoncé en 2003. Et comme l'a montré le bilan des 35 dernières années, si ce leadership politique et administratif ne s'affirme pas, le Canada risque de voir à nouveau flétrir sa dualité linguistique.

Table des matières

SOMMAIRE ..... **I**

1969-2004 : 35 ans de langues officielles i

2004-2005 : dans le sillage du *Plan d'action pour les langues officielles* iv

INTRODUCTION **1**

CHAPITRE 1 L'OSSATURE LINGUISTIQUE DU CANADA **3**

1969-2004 : le 35e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles* du Canada 4

Aux origines de la dualité 4

Les années de réveil 6

Les années de revendication 8

Les années de la contestation judiciaire 12

Les années de questionnement 15

Les années de relance 16

Conclusion 18

CHAPITRE 2 LE VISAGE DU CANADA **19**

Une société bilingue 21

La composition ethnolinguistique de la population 21

Chez les citoyens et les citoyennes 23

La société civile 24

Le secteur privé 25

L'opinion publique à l'égard du bilinguisme 26

Des minorités actives 28

La gouvernance des minorités de langue officielle 29

La minorité francophone 30

La minorité anglophone 31

Dualité, diversité et métissage 33

Les peuples autochtones et la dualité 34

Le multiculturalisme 34

L'immigration 35

La diversité culturelle à l'échelle mondiale 38

Conclusion 38

CHAPITRE 3 SE GOUVERNER **41**
Le service au public dans les deux langues officielles 43
La langue de travail 46
La participation équitable 49
Le développement des communautés et la promotion des langues officielles 50
Engagement du gouvernement du Canada 50
Provinces et territoires : des joueurs clés 52
Le soutien au bilinguisme 52
À table 53
Dans la capitale nationale 53
Dans Internet 54
Dans le monde 56
Juger et protéger 57
Le bijuridisme 57
L'administration de la justice 58
La sécurité des citoyens et des citoyennes 59
Conclusion 60

CHAPITRE 4 GRANDIR ET APPRENDRE **62**
Les progrès de la scolarisation 64
La quête des droits scolaires 65
L'exogamie 67
Les défis de l'éducation pour la minorité anglophone du Québec 68
Le recrutement des ayants droit 70
L'adaptation à la diversité 71
Les défis de l'éducation pour la minorité francophone 71
L'effectif scolaire cible francophone 72
La petite enfance 72
Une stratégie globale 74
La collaboration intergouvernementale 75
L'apprentissage de la langue seconde 76
Le postsecondaire 79
Les collèges 80
Les universités 81
L'apprentissage à distance 83
La formation linguistique 84
Conclusion 84

CHAPITRE 5 COMMUNIQUER ET CRÉER **87**
Les communications 88
Une réglementation à notre image 89
La Société Radio-Canada (SRC) 90
L'industrie de la radiodiffusion 91
Les médias communautaires 92
La culture 94
Le soutien public 94
Le soutien communautaire 98
Conclusion 100

CHAPITRE 6 VIVRE EN SANTÉ, PRODUIRE ET CIRCULER **103**
La santé 105
Santé Canada à l'écoute 106
La gouvernance communautaire de la santé 107
Le sport 108
L'économie 109
Profil économique des collectivités de langue officielle 109
La gouvernance communautaire en développement économique 110
L'économie de la langue 111
Le transport 113
Il y a du français dans l'air 113
L'inertie à Air Canada 114
VIA Rail 114
Les enjeux dans les transports 115
Conclusion 115

CONCLUSION **117**
La nouvelle personnalité canadienne 118
Des enjeux pour l'avenir 119

INDEX **121**

Introduction

En 1969, la *Loi sur les langues officielles* du Canada (la *Loi*) a été adoptée dans la foulée des travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme[1] qui avaient établi un bilan de la dualité linguistique au pays. À l'occasion du 35e anniversaire de cette loi, la commissaire aux langues officielles propose, dans son rapport annuel, de tracer le bilan de ce qui a été accompli durant cette période.

Avec les peuples autochtones et le multiculturalisme, la dualité linguistique est l'un des traits fondamentaux de l'identité canadienne. Son évolution, depuis 35 ans, a façonné la manière par laquelle les Canadiens et les Canadiennes se reconnaissent et sont reconnus de par le monde. L'existence de deux collectivités, l'une francophone, l'autre anglophone, dont l'égalité de statut est reconnue dans la Constitution et activement promue par les politiques de l'État, donne une forme particulière à la personnalité canadienne.

La composition de ces collectivités de langue officielle et leur agencement ne sont bien sûr pas immuables. Au contraire, tout au cours du dernier siècle, la population canadienne n'a cessé de se diversifier grâce à l'apport de l'immigration, mais aussi, dans une certaine mesure, par le métissage des groupes composant le Canada. Mais force est de reconnaître que, par delà le multiculturalisme et la diversité de sa population, le Canada reste attaché à sa dualité linguistique. Le français et l'anglais constituent le cadre d'intégration de cette mosaïque. Trois quarts des Canadiens et des Canadiennes reconnaissent ainsi aujourd'hui l'importance de préserver cette dualité linguistique.

Le Canada est aussi perçu de l'extérieur comme un pays qui a su mettre en valeur sa diversité en garantissant, à même sa Constitution, le respect de ses minorités et en assurant une gouvernance qui favorise la participation des citoyens et des citoyennes, en particulier des minorités, aux grands enjeux de la société. Récemment, le Programme des Nations Unies pour le développement a cité en exemple le Canada pour son aménagement linguistique. Fort de son expérience relative aux langues officielles, le Canada a en effet beaucoup à apporter au reste du monde. L'expertise qu'il a développée en matière de gouvernance minoritaire, mais aussi d'enseignement de la langue seconde, de traduction et de technologies langagières, de bilinguisme institutionnel et de bijuridisme, etc., est fortement prisée sur les marchés mondiaux. Il faut ajouter que ce ne sont pas seulement les institutions qui bénéficient de cette expertise, mais aussi les individus qui, en étant bilingues, ouvrent des horizons nouveaux.

Si l'on parle de progrès accomplis au cours des 35 dernières années, c'est donc que la situation de l'époque était loin d'être équitable pour les deux collectivités de langue officielle et que la route conduisant à une égalité fut parsemée d'embûches. Il faut même ajouter que nous n'avons pas encore atteint le bout de cette route. Si le chemin parcouru est considérable, ce qui reste à accomplir l'est aussi, mais le constat des acquis obtenus devrait nous convaincre que notre mission est réalisable.

Dans les pages qui suivent, nous procédons à un examen des acquis et des défis de l'aménagement de la dualité linguistique au Canada. Celle-ci est à ce point partie intégrante de la personnalité canadienne que nous traitons le sujet comme une personne. Ainsi, après avoir examiné son

[1] Dorénavant, nous utiliserons Commission B.B.

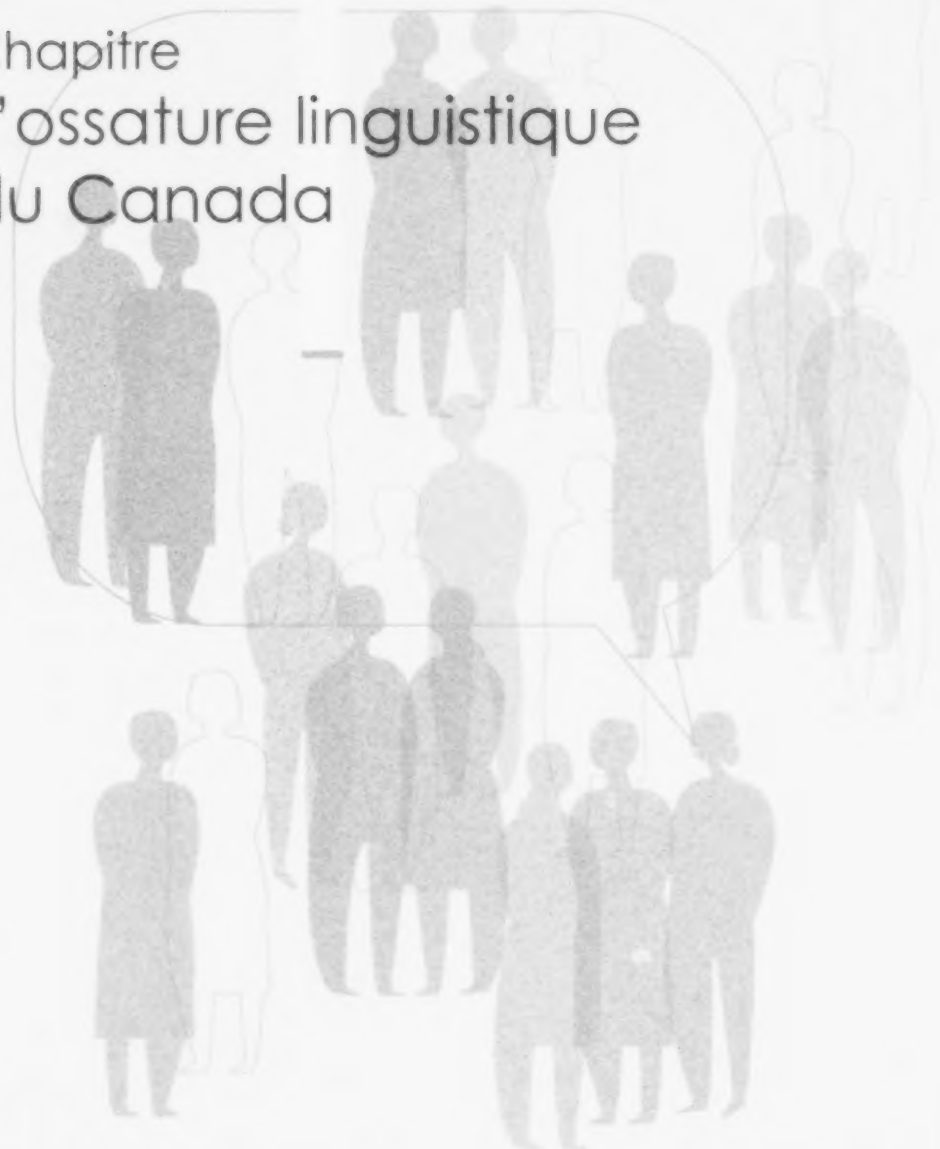
ossature, c'est-à-dire ses fondements historiques et juridiques (chapitre 1), nous analyserons le visage de la dualité (chapitre 2), pour ensuite examiner à tour de rôle dans quelle mesure la dualité est partie intégrante de la façon par laquelle le Canada se gouverne (chapitre 3), grandit et apprend (chapitre 4), communique et crée (chapitre 5), vit en santé, produit et circule (chapitre 6).

Le Commissariat offre ce bilan pour permettre aux citoyens et aux citoyennes comme aux gouvernements du Canada de mieux saisir la mission dans laquelle s'est engagé notre pays il y a 35 ans et d'envisager comment la concrétiser pleinement.

Dans son second volume, ce rapport rend compte des activités du Commissariat au cours de la dernière année. On y trace un bilan provisoire du *Plan d'action pour les langues officielles* qui a été lancé en mars 2003. On y propose aussi, pour la première fois, un bulletin de rendement de 29 institutions fédérales au regard de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Le second tome fait en outre état des suivis qui ont été donnés aux recommandations du Rapport annuel 2003-2004 de la commissaire par les institutions visées. Enfin, on y trouvera un répertoire des belles réussites en matière de langues officielles au Canada ainsi qu'un bilan des enquêtes et vérifications réalisées au cours de la dernière année.

Chapitre

L'ossature linguistique du Canada



Chapitre 1

« Comme l'écrivait Durham en 1838, les Canadiens "vivent ainsi dans un monde d'illusions, où chacune des factions est dressée contre l'autre, non seulement à cause de divers sentiments et opinions, mais en vertu d'une croyance en un tout autre système de réalités..." C'est ainsi que très souvent, un siècle et quart après le rapport Durham, les rencontres régionales nous ont donné le sentiment d'assister, non à un dialogue, mais à deux soliloques. »

—Commission B.B., *Rapport préliminaire*, Ottawa, 1965, p. 121.

1969-2004 : le 35e anniversaire de la *Loi sur les langues officielles* du Canada

Voilà 35 ans, le gouvernement du Canada donnait suite aux premières recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en adoptant la *Loi sur les langues officielles*. La dualité linguistique constitutive du Canada était ainsi remise à l'ordre du jour. Depuis 35 ans, les progrès en matière de langues officielles sont nombreux, comme en attestent les comparaisons que l'on peut établir avec les constats de la Commission B.B.

Dans ce premier chapitre, nous allons rappeler la trame des principaux moments de la reconnaissance et de la mise en place de la dualité linguistique canadienne. Les jalons de cette chronologie seront analysés plus en profondeur dans les chapitres qui suivent pour dégager les gains et les défis qui restent à surmonter.

Aux origines de la dualité

1867 La ***Loi constitutionnelle de 1867*** est un pacte entre les représentants du Bas-Canada (Québec), du Haut-Canada (Ontario), du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Plus tard, ce pacte sera considéré comme un double pacte fédératif : celui des provinces constituant le nouveau pays et celui des peuples français et anglais, dits les « peuples fondateurs ». Deux traits dominants du Canada contemporain étaient ainsi fixés : le fédéralisme et la dualité linguistique. Les droits ancestraux des peuples autochtones et, plus tard, le multiculturalisme viennent compléter la personnalité de base de la société canadienne. Dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, la dualité linguistique est surtout reflétée dans l'article 133 qui reconnaît le droit d'utiliser le français et l'anglais au parlement du Canada et dans la législature du Québec, de même que dans les tribunaux de compétence fédérale et ceux du Québec. L'article 93 reconnaît aux minorités protestantes et catholiques romaines le droit à des écoles confessionnelles dans les provinces où elles sont déjà reconnues, ce qui se rapproche, à cette époque où la langue était intimement associée à l'appartenance religieuse, à une reconnaissance d'un droit linguistique en éducation.

ACQUIS :

- **Au Québec : garantie de fonctionnement de l'État en français et protection de la minorité anglophone.**
- **La garantie de l'éducation confessionnelle signifie aussi la garantie de l'enseignement en langue française en Ontario et en langue anglaise au Québec.**

Fin XIX^e — Crises et organisation des minorités

Dès 1871, la « crise scolaire » du Nouveau-Brunswick illustre la précarité de la dualité linguistique : les écoles francophones sont menacées de fermeture à moins d'abandonner leur caractère catholique. Le scénario se reproduit ailleurs au Canada (voir encadré).

1871 Crise scolaire au Nouveau-Brunswick
1885 Rébellion du Nord-Ouest
1890 Crise scolaire au Manitoba
1901 Crise scolaire dans les Territoires du Nord-Ouest
1912 Crise scolaire en Ontario

Les minorités francophones d'est en ouest sont organisées localement dans des structures religieuses et administrent leurs propres écoles et hôpitaux depuis bien avant la Confédération. La Société Saint-Jean-Baptiste, créée au Québec en 1834, a des antennes dans plusieurs communautés francophones à travers le Canada. Mais face aux risques qu'elles courent, les minorités francophones se dotent de leurs premières organisations collectives à partir de 1881, avec la Société nationale des Acadiens dans la région des Maritimes. Même scénario en Ontario, au Manitoba et dans les autres provinces. Dans les

GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE DES LANGUES OFFICIELLES

Province ou territoire	Organismes porte-parole des minorités de langue officielle (date d'origine)	
Nouveau-Brunswick	Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (1973)	
Nouvelle-Écosse	Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse (1968)	Société nationale de l'Acadie (1881)
Île-du-Prince-Édouard	Société Saint-Thomas-d'Aquin (1919)	
Terre-Neuve-et-Labrador	Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador (1973)	
Québec	Alliance Quebec (1982). Quebec Community Groups Network (1995).	
Ontario	Assemblée des communautés franco-ontariennes (1910)	
Manitoba	Société franco-manitobaine (1916)	
Saskatchewan	Assemblée communautaire fransaskoise (1912)	
Alberta	Association canadienne-française de l'Alberta (1926)	
Colombie-Britannique	Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (1945)	
Territoires du Nord-Ouest	Fédération franco-ténoise (1978)	
Yukon	Association franco-yukonnaise (1982)	
Nunavut	Association des francophones du Nunavut (1997)	
Canada (francophone)	Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (1975)	

Note : Nous utilisons les noms contemporains des organisations.

années qui suivent, les minorités de langue officielle de chaque province et territoire formeront leur propre association (voir encadré).

ACQUIS :

Pendant ce siècle, une conscience collective, un leadership et un engagement militant se développent et la gouvernance communautaire s'organise progressivement pour la minorité francophone.

PREMIERS PAS DES SERVICES BILINGUES AU GOUVERNEMENT DU CANADA

1927 Le français prend place aux côtés de l'anglais sur les timbres-poste.
1936 Et sur les billets de banque.
1945 Les chèques fédéraux d'allocations familiales sont libellés dans les deux langues officielles pour les bénéficiaires du Québec.
1959 L'interprétation simultanée est offerte à la Chambre des communes.
1962 Les chèques fédéraux d'allocations familiales sont libellés dans les deux langues officielles partout au Canada.

LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES PIONNIÈRES AU REGARD DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

1934 Le Bureau de la traduction
1936 La Société Radio-Canada
1939 L'Office national du film
1952 Le Collège militaire royal de Saint-Jean
1957 Le Conseil des arts du Canada
1964 L'École des langues
1967 Téléfilm Canada

Les années de réveil

1963 La **Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme** (Commission B.B.), coprésidée par André Laurendeau et Davidson Dunton, est convoquée par le gouvernement du très honorable Lester B. Pearson pour réévaluer la dualité linguistique instituée par le pacte fédératif. La commission dégage, à partir de 1965, un bilan saisissant de la situation de crise dans laquelle se trouve le Canada. Elle recommande un train de mesures en matière de langues officielles qui touche aux secteurs de l'éducation, de la culture, du travail, de l'immigration et du monde associatif ainsi qu'aux rouages de la fonction publique et de la capitale nationale. Les principes qui guident ses recommandations sont l'égalité de statut, mais aussi l'égalité des chances, pour les individus, des conditions d'épanouissement culturel, une égalité et un certain degré d'autodétermination pour chacune des communautés et, enfin, une valorisation et un traitement généreux accordé aux minorités.

ACQUIS :

Un véritable corpus de connaissances et de recherche est établi et un premier programme de réforme d'envergure en matière de langues officielles fait l'objet de discussions.

1969 La ***Loi sur les langues officielles*** du Canada de 1969 est le résultat le plus immédiat de la Commission B.B. Elle est adoptée sous le gouvernement dirigé par le très honorable Pierre Elliott Trudeau.

- Cette loi reconnait formellement le statut égal du français et de l'anglais.
- Elle vise principalement à ce que les services des institutions fédérales soient offerts dans les deux langues officielles dans la région de la capitale nationale et dans des districts devant être désignés bilingues.
- Le concept de « territorialité » véhiculé par les districts bilingues sera par contre abandonné pour celui de « personnalité » (droits des individus) afin d'accroître la couverture des services bilingues.
- La *Loi* crée aussi le poste de commissaire aux langues officielles qui doit veiller à sa mise en œuvre, recevoir et enquêter sur les plaintes du public, mener des études indépendantes et faire rapport au Parlement.
- La Résolution parlementaire de 1973 précise ses principes et modalités d'application.

ACQUIS :

Une garantie législative et un mécanisme de plainte pour faire valoir le droit des citoyens et des citoyennes à interagir avec le gouvernement du Canada dans leur langue et selon la place qu'ils occupent dans la société canadienne.

LE NOUVEAU-BRUNSWICK : SEULE PROVINCE OFFICIELLEMENT BILINGUE

L'itinéraire du Nouveau-Brunswick en matière de législation linguistique mérite d'être souligné. La province a adopté plusieurs lois touchant les langues officielles :

- la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick* (1969);
- la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick* (1981);
- la *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick* (1990); et
- la Modification constitutionnelle de 1993 (Nouveau-Brunswick) qui constitutionnalise le principe de l'égalité des deux communautés linguistiques avec l'ajout du paragraphe 16(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés.*

En juin 2002, le gouvernement provincial a franchi une autre étape en adoptant la nouvelle *Loi sur les langues officielles* à la suite de l'ordonnance de la Cour d'appel dans l'affaire Charlebois. Cette dernière modernise et complète la *Loi* de 1969. Elle vise plusieurs objectifs : assurer que la province s'acquitte de ses obligations constitutionnelles en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* (dont les paragraphes 16(2), 17(2), 18(2), 19(2) et 20(2) ne s'appliquent qu'au Nouveau-Brunswick), et assurer le respect des décisions des tribunaux. En outre, la nouvelle *Loi* :

- impose des obligations linguistiques à certaines municipalités;
- crée un Commissariat aux langues officielles;
- accorde à la population le droit de recevoir des soins de santé dans les deux langues officielles; et
- prévoit un mécanisme de révision de la *Loi*.

LE TON DONNÉ PAR LE PREMIER COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES, KEITH SPICER

Je parlais de sens commun, d'imagination et de générosité, une triade qui, ai-je confié plus tard à notre personnel, devrait être le slogan de notre bureau. Je parlais d'espoir, non de peur; de franc-jeu; de meilleures possibilités pour nos enfants; de tâcher de comprendre les frustrations de toutes les parties; d'exploiter la promesse que le Canada a faite au monde d'en arriver à une société tolérante fondée sur deux langues internationales. Je parlais de deux langues nationales, comme toujours, non pas comme un problème, mais comme une occasion. Le fait de croire vraiment à tout cela m'a été d'un grand secours. [Traduction]

—Spicer, K. *Life Sentences: Memoirs of an Incorrigible Canadian*, Toronto, McLelland and Stewart, 2004, p. 98-99.

1970 Mise en œuvre du **Programme des langues officielles dans l'enseignement** (PLOE) au Secrétariat d'État pour soutenir l'enseignement dans la langue de la minorité et la langue seconde. Ce programme reste à ce jour l'un des plus importants programmes de Patrimoine canadien en matière de langues officielles.

ACQUIS :

Depuis cette date, des millions d'élèves de la communauté francophone et anglophone ont appris l'autre langue officielle et des milliers d'élèves des minorités de langue officielle accèdent, dans leur langue, à des écoles financées en partie par le PLOE.

1971 Le gouvernement du Canada adopte une politique officielle du **multiculturalisme** qui reconnaît l'égale valeur et l'égale dignité de tous les groupes ethnoculturels. La *Charte* constitutionnalise le caractère multiculturel du Canada en 1982 et la *Loi sur le multiculturalisme canadien* de 1988 complète ce cadre législatif. La politique multiculturelle dénote la diversité croissante de la composition canadienne, engendrée notamment par l'immigration.

ACQUIS :

Reconnaissance formelle du multiculturalisme et de l'apport de la diversité culturelle au tissu social canadien.

Les années de revendication

1974 Début du conflit **des gens de l'air au Québec** qui durera jusqu'en 1980 et qui illustre les tensions autour du bilinguisme au pays. Peu de temps après la mise en œuvre de la *Loi* de 1969, l'introduction du bilinguisme dans les communications aériennes a causé un choc entre des visions diamétralement opposées relatives à l'étendue de la dualité linguistique.

ACQUIS :

Rayonnement de la dualité linguistique dans l'espace aérien; usage des deux langues officielles à des fins techniques et scientifiques.

1977 La *Charte de la langue française* (loi 101) est adoptée au Québec en 1977 (voir encadré).

ACQUIS :

Consolide le fait français au Québec, et donc au Canada.

LE RÉGIME LINGUISTIQUE AU QUÉBEC

Le régime linguistique au Québec vise à aménager le français comme langue principale utilisée dans la province, compte tenu de son caractère minoritaire à l'échelle continentale. Il se met progressivement en place à partir des années 1960 :

- l'Office de la langue française est créé en 1961;
- la *Loi pour promouvoir la langue française au Québec* (loi 63) est adoptée en 1969;
- la *Loi sur la langue officielle* (loi 22), qui met au premier plan le français, est adoptée en 1974;
- la *Charte de la langue française* de 1977 renforce l'usage du français dans l'espace public.

Tout en affirmant la primauté du français, ce régime reconnaît des droits à la minorité anglophone et l'apport des institutions anglophones à la société québécoise. À titre d'exemple, en 1987, les amendements à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ont eu pour effet de garantir aux anglophones la prestation des services sociaux et de santé. Par ailleurs, la *Loi 86* reconnaît aux minorités le droit d'afficher dans leur langue pourvu que le français prédomine.

La cohabitation des régimes linguistiques fédéral et québécois est souvent perçue au Canada comme conflictuelle et nourrit abondamment la chronique. Alors que le régime fédéral reconnaît des droits linguistiques aux individus (principe de personnalité) et met de l'avant deux langues, le régime québécois reconnaît des droits linguistiques à la communauté qui occupe majoritairement son territoire (principe de territorialité) et met l'accent sur une seule langue. Les tribunaux se sont penchés à quelques occasions sur cette distinction et, en règle générale, la légitimité des objectifs de la *Charte de la langue française* a été reconnue, en autant que des balises soient émises conformément aux droits prévus par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne* au Québec[2].

Cependant, la formule d'accommodement qui caractérise plus globalement cette relation peut être vue comme exemplaire à cause de l'utilisation du processus démocratique qui l'a engendrée : « [...] C'est le processus démocratique de l'adoption de lois et de leur application plus que les résultats obtenus qui peut, à long terme, mieux établir la légitimité de l'effort de planification linguistique au Québec et au Canada[3]. » [Traduction] Pour ce qui est des résultats, certains y voient aussi une situation exemplaire à l'échelle internationale. Le *Rapport mondial sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2004 cite en effet le Canada en modèle pour son fédéralisme asymétrique et son incidence positive sur la protection de la composante francophone[4].

---

2 Voir notamment les arrêts *P.G. Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66; *Ford c. P.G. Québec* [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (P.G.)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Entreprises W.F.H. Ltée c. Québec (P.G.)*, [2001] R.J.Q. 2557 (C.A.).

3 Bourhis, R. Y. et D. E. Marshall. « The United States and Canada ». Dans *Handbook of Language and Ethnic Identity*. Sous la direction de J. A. Fishman, New York, Oxford University Press, 1999, p. 261.

4 Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié*. New York, 2004.

1977 L'association **Canadian Parents for French** est créée en 1977 pour promouvoir la dualité linguistique dans la société civile canadienne. Cet organisme joue un rôle important dans la promotion de l'enseignement du français langue seconde.

ACQUIS :

Un leadership et un engagement dans la majorité anglophone envers la dualité linguistique; contribution au bilinguisme accru des jeunes anglophones.

1978 Le gouvernement du Canada soutient la création du **Programme de contestation judiciaire du Canada** en 1978[5] (voir encadré).

ACQUIS :

Un dispositif unique au monde mettant des ressources à la disposition de tous les citoyens et citoyennes pour faire valoir leurs droits constitutionnels en matière d'égalité et de droits linguistiques.

LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE DU CANADA : UNIQUE AU MONDE

En mars 1992, Bertha Wilson, juge à la Cour suprême du Canada, affirmait dans une lettre au ministre de la Justice : « [...] il est tout à fait illusoire d'accorder des droits à des gens qui n'ont pas les moyens de les faire valoir. » Elle énonçait ainsi, de façon succincte, un des fondements du Programme de contestation judiciaire.

On se souviendra qu'au cours des années 1970, plusieurs lois provinciales avaient failli écarter des protections accordées par la Constitution du Canada. Le gouvernement du Canada a créé le Programme de contestation judiciaire en 1978 pour aider les particuliers ou les groupes ayant des moyens limités à faire clarifier la portée des droits linguistiques. Au fil des ans, le Programme a subi plusieurs changements. Son mandat s'est élargi en 1985 pour inclure les droits à l'égalité concernant les lois, règlements, directives et politiques émanant seulement du palier fédéral. Dans le cadre de compressions budgétaires, le Programme a même été aboli en 1992 mais réactivé en 1994. Depuis son rétablissement c'est une instance décisionnelle totalement indépendante du gouvernement qui assure l'administration du programme.

Le Programme de contestation judiciaire du Canada serait unique au monde. Depuis sa fondation il y a 26 ans, plusieurs causes linguistiques désormais célèbres ont bénéficié d'une aide financière du Programme dont les affaires Ford, Forest, Mahé, Arsenault-Cameron ou Doucet-Boudreau pour n'en nommer que quelques-unes. Il a permis aux communautés de langue officielle de se présenter devant les tribunaux et d'obtenir, dans la plupart des cas, des interprétations larges et généreuses de leurs garanties linguistiques. Par exemple, la gestion scolaire a finalement été obtenue grâce aux causes soutenues par cet organisme, bien que les contestations à cet égard soient encore malheureusement nécessaires.

Source : Goreham, R. *Les droits linguistiques et le Programme de contestation judiciaire*, Commissaire aux langues officielles, Ottawa, 1992.

[5] Le site Internet du Programme de contestation judiciaire est le suivant : www.ccppcj.ca/f/pcj.shtml.

1978 Le **Québec** conclut une entente avec le gouvernement du Canada pour gérer **l'immigration** sur son territoire en 1978. Un nouvel accord datant de 1991 renforce le rôle joué par le Québec. Précurseure, cette initiative sera suivie plus tardivement par d'autres provinces.

ACQUIS :

La politique démographique canadienne respecte davantage la dualité linguistique.

1980 Le **Comité mixte des langues officielles** est créé en 1980 et réunit des membres du Sénat et de la Chambre des communes. Il devient permanent en 1984 et est remplacé en 2002 par les comités permanents des langues officielles du Sénat et de la Chambre des Communes, dont le mandat découle de la *Loi* de 1988.

ACQUIS :

Un mécanisme parlementaire de vigie pour favoriser l'égalité des deux langues officielles.

1981 Le **Programme national d'administration de la justice dans les deux langues officielles** (PAJLO) est mis en place dès 1981 grâce à une collaboration entre le Secrétariat d'État du Canada, Justice Canada, d'autres institutions fédérales et des établissements postsecondaires. Le PAJLO appuie la conception d'outils de common law en français et de droit civil en anglais et d'outils d'information juridiques permettant l'enseignement et la pratique des deux systèmes de droit en langue officielle minoritaire.

ACQUIS :

Un meilleur accès à la justice dans les deux langues officielles, les acteurs du système de justice canadien disposant d'outils documentaires, didactiques et terminologiques spécialisés.

1982 Le gouvernement du Canada, dirigé par le très honorable Pierre Elliott Trudeau, rapatrie en 1982 la Constitution et y ajoute la ***Charte canadienne des droits et libertés***. La *Charte* comporte plusieurs articles (16 à 20 et 23) qui garantissent les droits linguistiques.

ACQUIS :

La *Charte* :

- **confirme l'égalité du français et de l'anglais au Canada, ce qui veut dire que toutes les lois doivent être adoptées dans les deux langues officielles, que l'on peut utiliser l'une ou l'autre de ces deux langues durant les travaux du Parlement et lors de recours judiciaires devant les tribunaux fédéraux ainsi que l'on peut recevoir des services et communiquer avec le gouvernement canadien dans la langue officielle de son choix;**
- **confirme que le Nouveau-Brunswick est une province officiellement bilingue;**
- **reconnaît aux parents des minorités de langue officielle le droit de faire instruire leurs enfants dans leur langue et de gérer les établissements d'instruction publique.**

Les années de la contestation judiciaire

1985 Le Parlement ajoute la **partie XVII au *Code criminel*** qui spécifie les droits linguistiques dans le domaine criminel. Ce n'est cependant qu'en 1990 que le droit général à un procès dans la langue officielle de l'accusé a été proclamé dans toutes les provinces et tous les territoires.

ACQUIS :

Le droit en matière criminelle d'être entendu et compris par un juge, un procureur de l'État et un jury qui comprend sa langue officielle partout au Canada.

1985 Le **Comité des sous-ministres sur les langues officielles** est créé en 1985 pour coordonner de façon centrale la gestion des priorités et des programmes gouvernementaux en matière de langues officielles. Le cadre d'imputabilité qui accompagne le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003 lui a confié la responsabilité de l'ensemble des questions liées à l'application de la *Loi*.

ACQUIS :

Renforcement du leadership et de la responsabilisation et coordination horizontale dans l'ensemble de la fonction publique.

1988 La nouvelle ***Loi sur les langues officielles*** présentée par le gouvernement du très honorable Brian Mulroney est adoptée en 1988 pour assurer la pleine mise en œuvre des droits linguistiques garantis par la *Charte* de 1982. Sa portée est considérablement plus large que la version de 1969.

- Les cinq premières parties de la *Loi* relatives au fonctionnement du gouvernement canadien et à ses rapports avec les citoyens et les citoyennes jouissent en outre d'un statut de primauté sur toute autre loi ou règlement fédéral, sauf la *Loi sur les droits de la personne*.
- La partie VII engage les institutions fédérales à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des minorités de langue officielle tout en favorisant la promotion de l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.
- La mission du commissaire aux langues officielles est augmentée et s'organise autour de six rôles : ombudsman, vérification, promotion et éducation, liaison institutionnelle et communautaire, vigie et recours judiciaire.
- La *Loi* est complétée par le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de 1992. Depuis 1994, une trentaine d'institutions fédérales doivent également rendre compte de façon particulière sur la partie VII.

ACQUIS :

La responsabilité fédérale de promouvoir les langues officielles est renforcée; meilleures garanties quant à l'exercice de recours en justice pour des manquements aux droits de recevoir des services et de pouvoir travailler dans la langue officielle de son choix; reconnaissance importante des minorités linguistiques en tant que collectivités.

LA GOUVERNANCE DES LANGUES OFFICIELLES

La mise en œuvre des droits exige un leadership politique, une capacité organisationnelle et une mobilisation des ressources. Cette gouvernance se déploie sur plusieurs paliers : fédéral, provincial ou territorial et municipal.

Au **niveau fédéral**, le leadership politique est assuré par le cabinet et coordonné, depuis 2001, par un ministre responsable des langues officielles. Évidemment, c'est le Parlement et ses comités permanents sur les langues officielles (depuis 1980) qui se penchent sur le cadre législatif. La commissaire aux langues officielles surveille les engagements du gouvernement en ce qui concerne les dispositions et l'esprit de la *Loi*. La coordination au niveau administratif est assurée par le Bureau du Conseil privé, via sa Direction générale des langues officielles (depuis 2001), sous le leadership du Comité des sous-ministres sur les langues officielles (depuis 1985). Le ministère du Patrimoine canadien gère le budget principal consacré aux langues officielles à l'extérieur de la fonction publique et coordonne la mise en œuvre de la parti VII de la *Loi*. Le Conseil du Trésor fixe les directives qui s'imposent à l'administration fédérale et Justice Canada s'assure de la cohérence des lois à cet égard. Toutes les institutions fédérales sont assujetties à la *Loi* et une trentaine sont tenues de rendre compte de façon particulière de leur engagement en vertu de la partie VII de la *Loi* relativement au développement des communautés minoritaires de langue officielle ainsi qu'à la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Au **niveau provincial ou territorial**, deux provinces, le Québec et le Nouveau-Brunswick, ont des régimes linguistiques très développés depuis plusieurs années. L'Ontario a finalement entrepris, depuis 1986, de corriger la quasi-absence de services en français. Les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ont adopté des lois linguistiques positives, en 1984 et 1988 respectivement. L'Île-du-Prince-Édouard (1999), le Nunavut (1999) et la Nouvelle-Écosse (2004) ont des lois très récentes qui ont été précédées de politique en matière de services en français. Le Manitoba a uniquement une politique (1988) consacrée aux services en français, mais est soumis à des obligations constitutionnelles spécifiques. La Colombie-Britannique et Terre-Neuve-et-Labrador n'ont aucune loi ni politique en matière de langues officielles. L'Alberta et la Saskatchewan ont adopté des lois rétrogrades en matière de langues officielles (1988), bien que cette dernière dispose depuis peu d'une politique des services en français (2003). Toutes les provinces et territoires se concertent toutefois sur les services en français dans le cadre de la Conférence interministérielle des Affaires francophones depuis 1994 et en éducation au sein du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC) depuis 1967.

Au **niveau municipal**, les provinces du Nouveau-Brunswick et du Québec ont légiféré pour imposer des régimes linguistiques qui tiennent compte des minorités au plan municipal. Il y a aussi des villes qui se sont donné un statut bilingue ou qui offrent des services dans les deux langues en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest.

1988 **Jugements positifs et reculs législatifs.** En même temps que la *Loi sur les langues officielles* prend un second souffle, deux jugements de la Cour suprême du Canada, l'arrêt ***Forest***[6] et l'arrêt ***Mercure***[7], restituent les droits linguistiques dans l'Ouest canadien, bien qu'avec des répercussions fort différentes.

- L'arrêt ***Forest*** reconnaît que l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* est le pendant de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et impose au Manitoba, en vertu de la Constitution, de traduire ses lois et règlements et d'élargir l'accès aux tribunaux dans les deux langues officielles.
- L'arrêt ***Mercure*** reconnaît que l'article 110 de *l'Acte des Territoires du Nord-Ouest* possède un contenu similaire à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais cet acte n'est pas enchâssé dans la Constitution et n'offre donc pas de garanties constitutionnelles.
- Pour éviter de se soumettre au même régime linguistique qu'au Manitoba, les provinces de la **Saskatchewan** et de **l'Alberta** adoptent respectivement la *Loi sur l'utilisation du français et de l'anglais en Saskatchewan* (1988) et la *Loi linguistique* (1988) qui abrogent les droits historiques de leur minorité linguistique.
- Le tollé que ce geste engendre dans la communauté fransaskoise incite le Secrétariat d'État à conclure avec elle la première entente Canada-communauté en 1990.

ACQUIS :

Restauration des droits linguistiques des Franco-Manitobains; une nouvelle conscience de la fragilité des droits des minorités linguistiques; nouvel appui du gouvernement du Canada.

1990 Le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire ***Mahé*** en 1990 précise clairement l'objet de l'article 23 de la *Charte*, à savoir « [...] maintenir les deux langues officielles du Canada ainsi que les cultures qu'elles représentent et à favoriser l'épanouissement de chacune de ces langues, dans la mesure du possible, dans les provinces où elle n'est pas parlée par la majorité ». Le jugement reconnaît aussi que « l'article 23 doit redresser les injustices du passé[8]. » La gestion scolaire francophone sera établie dans la plupart des provinces et territoires à la suite de ce jugement (voir encadré).

ACQUIS :

Un nouveau cadre d'interprétation de l'article 23 qui garantit aux minorités de langue officielle la gestion scolaire.

[6] *R. c. Forest*, [1988] 2 R.C.S. 712.

[7] *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234.

[8] *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

CRÉATION DES CONSEILS SCOLAIRES DES MINORITÉS DE LANGUE OFFICIELLE

1846 – **Québec**. Une loi garantit la confessionnalité des conseils scolaires au Québec, octroyant ainsi la gestion scolaire à la minorité anglophone de cette province. En 1997, un amendement constitutionnel abolit la confessionnalité du système scolaire et crée des conseils scolaires anglophones.
1978 – **Nouveau-Brunswick**. Mise en place des conseils scolaires homogènes.
1986 – **Ontario**. Création du premier conseil à Toronto, suivi d'un conseil à Ottawa, en 1988, et à Prescott-Russell, en 1992. Depuis 1997, les conseils francophones sont au nombre de huit catholiques et quatre publics.
1990 – **Île-du-Prince-Édouard**. Un conseil scolaire couvre l'ensemble de sa population acadienne.
1991 – **Yukon**. Le Comité scolaire de l'École Émilie-Tremblay est transformé en conseil scolaire, mais la véritable Commission scolaire francophone du Yukon (nº 23) est créée en 1995.
1993 – **Alberta**. Création des trois premiers conseils francophones, et d'un quatrième en 2000.
1994 – **Territoires du Nord-Ouest**. Création du Conseil scolaire francophone de Yellowknife.
1994 – **Manitoba**. La Division scolaire franco-manitobaine (nº 49) est créée.
1994 – **Saskatchewan**. Le Conseil scolaire fransaskois de la Vieille est créé à Gravelbourg, suivi de sept nouveaux conseils scolaires francophones en 1995, ramenés à une seule Division scolaire en janvier 1999.
1995 – **Colombie-Britannique**. Le Conseil scolaire francophone est créé.
1996 – **Nouvelle-Écosse**. Création du Conseil scolaire acadien provincial, bien qu'il ait été précédé d'un conseil administré en français dans la région Clare-Argyle, en 1982.
1997 – **Terre-Neuve-et-Labrador**. Création du Conseil scolaire francophone provincial.
---- – Le **Nunavut** est toujours en attente d'une véritable gestion scolaire pour les francophones.

Les années de questionnement

L'EXAMEN DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DES ANNÉES 1990

Au milieu des années 1990, le gouvernement du Canada a entrepris un examen de ses programmes afin de comprimer ses dépenses budgétaires. Les transformations gouvernementales qui s'ensuivent prennent diverses formes : les responsabilités fédérales sont dévolues à de nouveaux organismes ou sont transférées vers d'autres ordres de gouvernement, des services sont privatisés, des programmes sont abolis et des budgets sont considérablement réduits. Ces transformations mettent souvent en cause les acquis au regard des langues officielles : diminution marquée du contrôle du Conseil du Trésor sur de nombreux secteurs d'activité gouvernementale, coordination minimale des efforts en vertu de la partie VII de la *Loi*, activités en matière de langue officielle reléguées au second plan, déclin du nombre de bureaux fédéraux désignés bilingues, etc[9].

De façon générale, la progression vers l'égalité réelle des deux langues officielles a connu un recul pendant cette période. Presque dix ans plus tard, le *Plan d'action pour les langues officielles* cherche à corriger cette situation. S'il s'agit d'une relance, ce correctif est encore loin de répondre à l'obligation constitutionnelle d'aller plus loin en matière de langues officielles.

[9] Commissariat aux langues officielles. *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*. Ottawa, 1998.

1996 Une innovation en **gouvernance paritaire** survient en 1996 avec la création du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne. Il est composé de représentants de plusieurs institutions fédérales et de la communauté francophone minoritaire. Ce modèle sera repris en 1998 par le Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté minoritaire anglophone, puis dans d'autres domaines, notamment la santé en 2000 et l'immigration en 2002.

ACQUIS :

Meilleure prise des communautés minoritaires de langue officielle sur leur développement économique; nouveau modèle de gouvernance pour le gouvernement du Canada et les communautés en matière de langues officielles.

1999 L'arrêt ***Beaulac***[10] de la Cour suprême du Canada, en 1999, précise que l'égalité des langues officielles du Canada signifie « l'accès égal à des services de qualité égale ». Les droits linguistiques exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État.

ACQUIS :

Les droits linguistiques doivent, dans tous les cas, être interprétés de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada.

2000 L'arrêt ***Arsenault-Cameron***[11] de la Cour suprême du Canada en 2000 précise les pouvoir des conseils scolaires et les obligations des gouvernements.

ACQUIS :

Consolide le principe de la gestion scolaire par et pour les communautés minoritaires, déjà reconnu par l'arrêt *Mahé*[12] (1990), et renforce le caractère collectif des droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Les années de relance

2001 Un **ministre responsable des langues officielles** est nommé pour la première fois en 2001. La reconnaissance du recul en matière de langues officielles entraine la préparation d'un Plan d'action fédéral qui sera lancé en 2003. Son rôle est de traduire le leadership gouvernemental en initiatives qu'il a la charge de coordonner. La Direction générale des langues officielles au sein du Bureau du Conseil privé assure un appui administratif au ministre.

ACQUIS :

Importance accrue accordée par le gouvernement du Canada au dossier des langues officielles; leadership et obligation de rendre compte concentrés dans un poste ministériel.

2002 Lors du renouvellement de la ***Loi sur l'immigration et le statut de réfugié*** en 2002, les langues officielles sont incorporées comme critère dont it faut tenir compte dans le recrutement. Le gouvernement canadien crée en même temps le Comité directeur de Citoyenneté et Immigration Canada sur les communautés francophones en situation minoritaire. La *Loi* est suivie d'un règlement la même année, lequel

[10] *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.

[11] *Arsenault-Cameron c. Î.-P.-É.*, [2000] 1 R.C.S. 3.

[12] *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

accorde à la connaissance des langues officielles un pointage accru lors de la sélection des candidats à l'immigration au Canada.

ACQUIS :

Nouveau soutien du gouvernement canadien aux communautés francophones pour des projets pilotes visant à favoriser l'immigration francophone.

2002 La crise entourant la tentative de fermeture, puis de réduction des services à **l'Hôpital Montfort** d'Ottawa se termine en 2002 après une forte mobilisation de la francophonie ontarienne et canadienne et une bataille juridique.

ACQUIS :

Amélioration des services de santé offerts à la minorité franco-ontarienne; confirmation du volet santé comme priorité de développement pour les communautés minoritaires de langue officielle partout au pays; reconnaissance du principe constitutionnel non écrit de la protection des minorités.

2003 Dans le jugement ***Doucet-Boudreau* c. *Nouvelle-Écosse*** (2003), la Cour suprême du Canada confirme que les tribunaux doivent accorder des réparations en fonction de l'objet du droit et qu'ils peuvent garder leur juridiction pour constater la réparation complète et efficace[13].

ACQUIS :

Confirmation des devoirs et obligations des gouvernements d'agir avec diligence en matière d'éducation face à l'érosion progressive des communautés de langue officielle.

2003 Le gouvernement du très honorable Jean Chrétien annonce son *Plan d'action pour les langues officielles* en 2003. Il s'appuie sur une enveloppe budgétaire de quelque 750 millions de dollars supplémentaires, échelonnés sur les cinq prochaines années, pour corriger les effets négatifs des transformations gouvernementales sur la promotion des langues officielles et le développement des minorités de langue officielle, en particulier dans le domaine de l'éducation. Il touche aussi de nouveaux secteurs comme les technologies langagières et l'immigration. La coordination du Plan est confiée au ministre responsable des langues officielles. Un cadre d'imputabilité accompagne le plan.

ACQUIS :

Approche concertée de l'administration fédérale assortie d'un cadre d'imputabilité.

2004 Le Conseil du Trésor revoit ses politiques et directives en matière de langues officielles en 2004. Une de ses politiques impose maintenant de façon générale la **dotation impérative** comme norme pour les postes bilingues. Il s'agit là de changements importants qui étaient attendus depuis fort longtemps.

ACQUIS :

Renforcement des normes linguistiques dans le processus de dotation au sein de l'administration fédérale qui respectent davantage le principe du mérite.

[13] *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse* (Ministre de l'Éducation), [2003] 3 R.C.S. 3.

Conclusion

La chronologie qui précède illustre les avancées, parfois laborieuses, de la mise en place de la dualité linguistique au Canada. Le bilan saisissant livré par la Commission B.B. à la fin des années 1960 a permis un premier coup de barre. La première *Loi sur les langues officielles* de 1969 a donné lieu à une suite ininterrompue de progrès, notamment au plan législatif et juridique. Elle a entraîné la constitutionnalisation des droits linguistiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, puis le renforcement de la *Loi sur les langues officielles* en 1988, notamment en ce qui concerne les obligations de l'État à l'endroit des minorités de langue officielle. Ce sont les tribunaux qui ont dû clarifier la portée de ces lois. Dans le sillage de ces progrès, on a pu constater la mise en place progressive de mécanismes de gouvernance, tant dans les divers ordres de gouvernement que dans les communautés de langue officielle. Chez la majorité anglophone, l'ouverture face à la dualité linguistique s'est accrue, surtout sous l'aspect de l'apprentissage du français langue seconde. Ces progrès ont aussi changé le visage du Canada, dans son administration fédérale, à l'école, à l'épicerie, sur les routes, bref dans la vie quotidienne des Canadiens et des Canadiennes.

Si un long chemin a été parcouru, il reste cependant bien des défis à relever. La société canadienne s'est considérablement diversifiée depuis le début de la Confédération. Les peuples autochtones reprennent progressivement la place qui leur revient dans la gouvernance du pays; l'afflux d'immigrants a été massif et le multiculturalisme canadien atteste de la volonté du pays de reconnaître les identités ethnoculturelles tout en favorisant une cohésion nationale. Les identités collectives ne sont plus aussi linguistiques et religieuses qu'au XIX^{e} siècle et sont marquées par une pluralité de sentiments d'appartenance. La dualité linguistique reste néanmoins l'une des caractéristiques structurantes de la société canadienne. Si la personnalité canadienne reflète désormais la diversité culturelle, elle s'énonce toujours en deux langues officielles.

On peut remarquer que les avancées dans le domaine des langues officielles sont liées à une combinaison de facteurs qui incluent la mobilisation des groupes minoritaires, un leadership politique, l'intervention des tribunaux et l'appui de la majorité. Il se dégage au moins cinq moments forts de la chronologie qui précède et chacun est marqué par un leadership politique solide en matière de langues officielles :

- la nomination de la Commission B.B. par le gouvernement du très honorable Lester B. Pearson en 1963;
- l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* présentée par le gouvernement du très honorable Pierre Elliott Trudeau en 1969;
- l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la Constitution en 1982, à l'initiative du gouvernement du très honorable Pierre Elliott Trudeau;
- l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* présentée par le gouvernement du très honorable Brian Mulroney en 1988;
- l'adoption du *Plan d'action pour les langues officielles* par le gouvernement du très honorable Jean Chrétien en 2003.

Le *Plan d'action pour les langues officielles* semble augurer une nouvelle approche plus globale face aux langues officielles. Après la mise en place progressive du régime linguistique canadien, morceau par morceau (la fonction publique, la participation équitable, les communautés minoritaires, etc.), on semble finalement prendre en compte la complémentarité de toutes ces dimensions dans le cadre d'une stratégie d'ensemble.

Les prochains chapitres vont aborder les acquis et les enjeux relevés ici avec plus de détails.

Chapitre 2

Le visage du Canada

Chapitre 2

« Nous avons constamment proclamé notre désir de voir instaurer une association dans l'égalité entre tous les Canadiens, qu'ils appartiennent à la société francophone ou à la société anglophone. Les "autres groupes ethniques", que nous appelons aussi "autres groupes culturels", doivent jouir des mêmes avantages et subir les mêmes contraintes. Une intégration rationnelle, qui respecte à la fois l'esprit de la démocratie et les valeurs humaines les plus profondes, peut engendrer une heureuse diversité dans un tout dynamique et harmonieux. »

— Commission B.B., *Livre IV : L'apport culturel des autres groupes ethniques*, Ottawa, 1969, p. 14-15.

La dualité linguistique est bien entendu d'abord une affaire de langues. Partout au monde, parler, écouter, écrire et lire sont des actions qui contribuent à former progressivement la communauté. Si à l'échelle canadienne, cette communication se réalise dans les deux langues officielles, non seulement consolide-t-elle les collectivités linguistiques respectives, mais elle donne forme à la dualité linguistique, une condition partagée collectivement, une image projetée à nous-mêmes et au monde.

Ce second chapitre illustre dans quelle mesure le Canada s'est transformé depuis 35 ans, tout en conservant la dualité linguistique comme l'un des fondements de sa personnalité. Les principaux acquis qui sont mis en évidence dans ce chapitre sont les suivants :

PRINCIPAUX ACQUIS

- Maintien des deux collectivités de langue officielle dans le contexte de la diversification ethnoculturelle de la population canadienne;
- Ancrage plus solide du français au Québec;
- Participation accrue des minorités à la gouvernance des langues officielles;
- Effort généralisé de traduction et d'interprétation;
- Croissance du bilinguisme individuel au Canada et intégration du bilinguisme dans les organismes et entreprises d'envergure canadienne;
- Dialogue engagé dans la société civile entre les collectivités de langue officielle; une opinion publique généralement favorable et constante vis-à-vis du bilinguisme;
- Participation accrue des francophones à la gouvernance de l'immigration : au Québec depuis 1978, dans le reste du Canada depuis 2002;
- Rapprochement entre les deux groupes linguistiques qui est l'un des effets de l'exogamie;
- Leadership international du Canada en matière de diversité culturelle et de bilinguisme, de même qu'au sein de la Francophonie mondiale et du Commonwealth.

Une société bilingue

La composition ethnolinguistique de la population

Trois tendances marquent l'évolution démographique du Canada du point de vue des langues officielles :

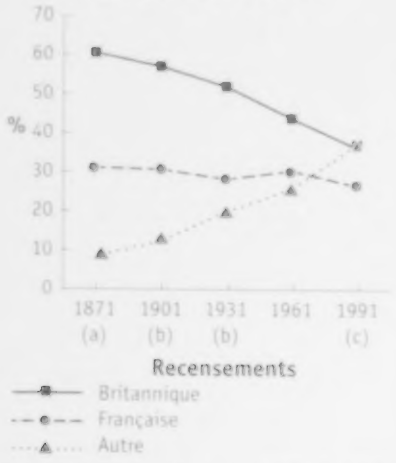
- les deux grandes communautés linguistiques se maintiennent;
- les minorités de langue officielle représentent une proportion de plus en plus réduite de la population canadienne;
- la population canadienne est de plus en plus cosmopolite.

Diversification. La population canadienne a beaucoup augmenté et beaucoup changé au cours du XX[e] siècle. Les recensements de 1871 jusqu'à 2001 démontrent que la population est passée de 3,5 millions à près de 30 millions. Les données comparables sur l'origine ethnique de 1871 à 1991, par exemple, démontrent un phénomène de diversification ethnoculturelle (voir figure 1). Alors que la proportion de la population d'origine ethnique française reste relativement stable, celle qui est d'origine britannique diminue au profit de la proportion d'autres origines.

Le français et l'anglais, toujours. Pendant ce temps, le français et l'anglais restaient les deux langues les plus parlées au pays. En 2001, seul 10 p. 100 de la population parle une langue autre que le français ou l'anglais le plus souvent à la maison[14]. C'est le groupe de langue maternelle chinoise qui vient loin au troisième rang, avec 3 p. 100 de la population canadienne[15].

Cependant, la part occupée par les minorités linguistiques ne cesse de décroître (voir figures 2 et 3). Alors que la minorité de langue maternelle française a crû du tiers pour atteindre environ

Figure 1
Population par origine ethnique, Canada, 1871-1991



Source : Castonguay, C. « The Fading Canadian Duality », dans *Language in Canada*, sous la dir. de J. Edwards, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 37.

Notes : (a) Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec et Ontario seulement. (b) N'inclut pas Terre-Neuve-et-Labrador. (c) Les cas d'origine mixte ont été répartis également selon les origines indiquées.

Saviez-vous que...

L'Expo 67 qui se tient à Montréal alors même que la Commission B.B. planche sur son rapport est l'un des événements qui ont mis à l'avant scène l'existence de la communauté francophone du Canada. Cet événement montrera au monde entier, mais aussi au reste du Canada que le français est partie intégrante du pays.

[14] Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*. Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes) et Statistique Canada, 2004, p. 51.

[15] Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, 2004, p. 3.

Figure 2
Population de langue maternelle française, Canada moins le Québec

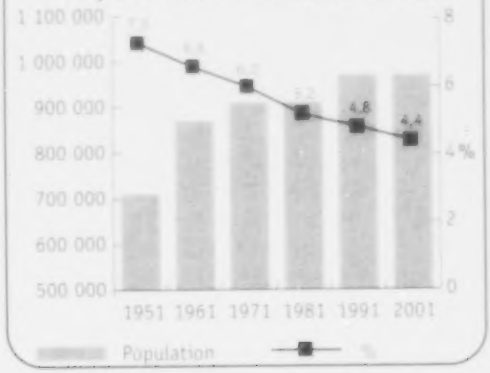
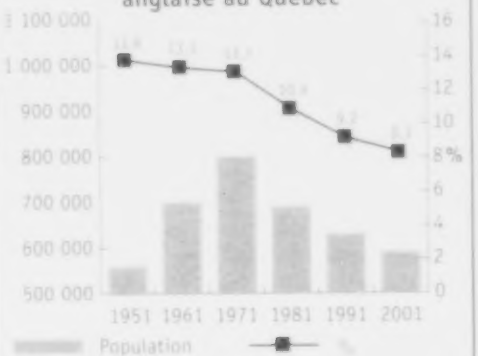


Figure 3
Population de langue maternelle anglaise au Québec



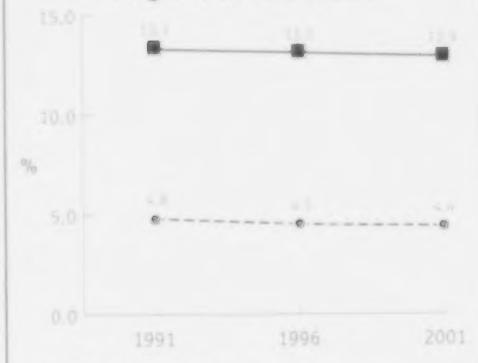
Source : Recensements du Canada, 1951 à 2001, données compilées par M. O'Keefe (Bureau du Conseil privé), *Les tendances démographiques et les collectivités de langue officielle minoritaires du Canada*. Présentation à Edmonton, avril 2003. En ligne : www.pco-bcp.gc.ca/olo/docs/reference/demodata_f.pdf.

un million en 2001, elle ne représente aujourd'hui plus que 4 p. 100 de la population canadienne hors Québec, par rapport à 7 p. 100 en 1951. Cette baisse relative s'explique principalement par la croissance importante de la population d'expression anglaise, notamment en raison de l'apport de l'immigration qui s'intègre à la majorité anglophone.

La minorité de langue maternelle anglaise du Québec a pour sa part évolué en montagne russe, partant de quelque 600 000 en 1951 pour atteindre presque 800 000 et revenir à 600 000 individus en 2001. Pendant ce temps, sa part relative de la population québécoise fondait, passant de 14 à 8 p. 100. Cette baisse relative s'explique principalement par l'exode de l'effectif anglophone vers les autres provinces au cours des années 1980.

Depuis 1991, il est plus juste d'examiner les tendances démolinguistiques à partir de la « première langue officielle parlée », définie comme la langue officielle actuellement parlée qui, dans la plupart des cas, a été apprise en premier lieu par le recensé[16]. Depuis 10 ans, on constate une diminution d'un demi point de pourcentage, à la fois pour la minorité

Figure 4
Population selon la première langue officielle parlée



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada. Recensement de 2001...*, 2004, p. 162-163.

[16] Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, 2004, p. 142.

Figure 2
Population de langue maternelle française, Canada moins le Québec

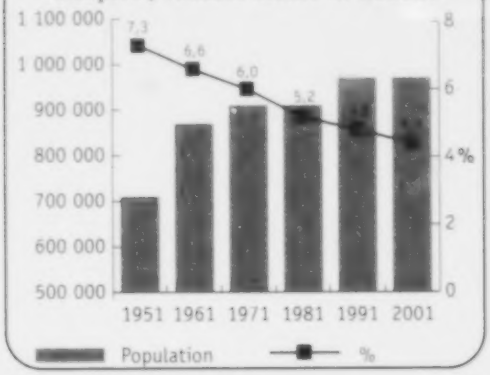
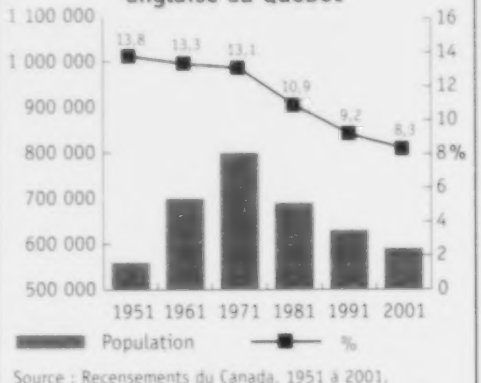


Figure 3
Population de langue maternelle anglaise au Québec



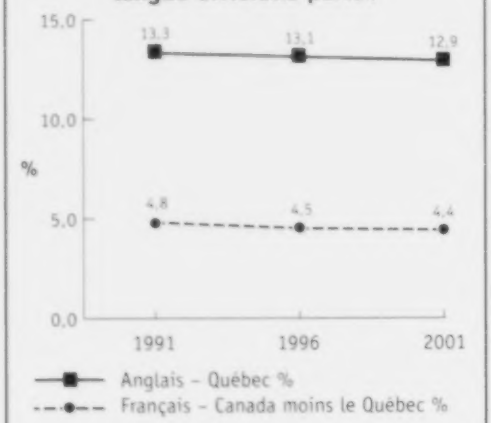
Source : Recensements du Canada, 1951 à 2001, données compilées par M. O'Keefe (Bureau du Conseil privé). *Les tendances démographiques et les collectivités de langue officielle minoritaires du Canada*. Présentation à Edmonton, avril 2003. En ligne : www.pco-bcp.gc.ca/olo/docs/reference/demodata_f.pdf.

un million en 2001, elle ne représente aujourd'hui plus que 4 p. 100 de la population canadienne hors Québec, par rapport à 7 p. 100 en 1951. Cette baisse relative s'explique principalement par la croissance importante de la population d'expression anglaise, notamment en raison de l'apport de l'immigration qui s'intègre à la majorité anglophone.

La minorité de langue maternelle anglaise du Québec a pour sa part évolué en montagne russe, partant de quelque 600 000 en 1951 pour atteindre presque 800 000 et revenir à 600 000 individus en 2001. Pendant ce temps, sa part relative de la population québécoise fondait, passant de 14 à 8 p. 100. Cette baisse relative s'explique principalement par l'exode de l'effectif anglophone vers les autres provinces au cours des années 1980.

Depuis 1991, il est plus juste d'examiner les tendances démolinguistiques à partir de la « première langue officielle parlée », définie comme la langue officielle actuellement parlée qui, dans la plupart des cas, a été apprise en premier lieu par le recensé[16]. Depuis 10 ans, on constate une diminution d'un demi point de pourcentage, à la fois pour la minorité

Figure 4
Population selon la première langue officielle parlée



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada. Recensement de 2001...* 2004, p. 162-163

[16] Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, 2004, p. 142.

d'expression française au Canada et pour la minorité d'expression anglaise au Québec (voir figure 4).

Voyons comment la dualité linguistique s'est enracinée dans plusieurs terreaux : dans la population en général, dans la société civile et dans le secteur privé.

Chez les citoyens et les citoyennes

Figure 5
Connaissance du français et de l'anglais au Canada, 1951-2001

Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*... 2004, p. 156-160

Les collectivités française et anglaise du Canada ont vécu relativement à part et un niveau de bilinguisme minimal leur a été nécessaire jusque dans la seconde moitié du XX[e] siècle. Ainsi en 1931, 13 p. 100 de la population canadienne est considérée bilingue[17]. En 1951, ce taux est sensiblement le même à 12 p. 100, mais il se met à grimper à partir du milieu des années 60 pour atteindre 18 p. 100 en 2001, soit 5,2 millions d'individus (voir figure 5)[18]. Cinq millions d'individus, c'est tout de même équivalent à la population d'un pays de rayonnement comme le Danemark ou la Finlande!

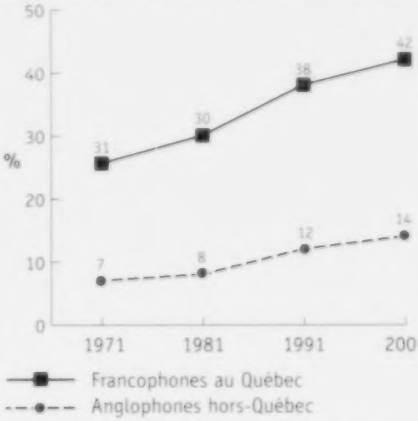
L'augmentation du bilinguisme des individus a surtout été tirée vers le haut par le Québec qui a vu le nombre de locuteurs bilingues passer de 1 million (26 p. 100) à 3 millions (41 p. 100) entre 1951 et 2001. En comparaison, le Nouveau-Brunswick a vu son nombre de locuteurs bilingues passer de 100 000 (19 p. 100) à 250 000 (34 p. 100) durant la même période. À l'échelle canadienne, le taux de bilinguisme est aujourd'hui plus élevé chez les francophones (44 p. 100) que chez les anglophones (9 p. 100). Au Québec, par contre, les anglophones sont plus bilingues (67 p. 100) que les francophones (37 p. 100).

[17] Lachapelle, R. et J. Henripin. *La situation démolinguistique au Canada. Évolution passée et prospective*. Montréal, Institut de recherches politiques, 1980, p. 337.

[18] Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, 2004, p. 57.

Chez les jeunes de 15 à 24 ans, on constate que depuis 30 ans, le taux de bilinguisme a doublé chez les anglophones à l'extérieur du Québec pour atteindre 14 p. 100, alors qu'il a augmenté du tiers chez les francophones du Québec pour atteindre 42 p. 100 (voir figure 6).

Figure 6
Maîtrise de l'autre langue officielle chez les 15-24 ans, anglophones hors-Québec et francophones au Québec, 1971-2001



Source : Données du recensement, compilées dans Canada. *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Plan d'action pour les langues officielles*. Bureau du Conseil privé, Ottawa, 2003, p. 23

Ce visage de plus en plus bilingue de la population et l'ancrage que prend le principe de dualité se sont traduits politiquement par des attentes accrues à l'endroit des hommes et des femmes politiques. Depuis le très honorable Pierre Elliott Trudeau, tous les premiers ministres ont pu s'exprimer dans les deux langues officielles. De même les chefs des grands partis politiques ont été bilingues ou ont dû apprendre leur seconde langue officielle.

« Il est maintenant acquis dans la politique nationale [...] que le chef d'un parti et, à plus forte raison, un premier ministre, doit pouvoir s'exprimer avec une certaine aisance ou couramment dans les deux langues. »

— Jeffrey Simpson, The *Globe and Mail*, 28 février 2004.

Il reste cependant un chemin à parcourir en matière de bilinguisme individuel car, comme nous allons le voir ci-dessous, les Canadiens et les Canadiennes valorisent davantage l'emploi des deux langues officielles qu'ils ne le parlent effectivement.

La société civile

La société civile canadienne, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales et à but non lucratif, n'est pas visée par la *Loi sur les langues officielles*, mais elle a adhéré dans une bonne mesure à son esprit et incarne aujourd'hui la dualité linguistique.

Bilinguisme dans les associations nationales. La plupart des grandes organisations nationales opèrent progressivement dans les deux langues, que l'on pense par exemple à Bénévoles Canada, l'Association d'études canadiennes, le Comité paralympique canadien, l'Institut canadien des actuaires, l'Ambulance Saint-Jean, le Réseau canadien de l'environnement ou l'Association canadienne du transport urbain. Le gouvernement du Canada a certes contribué à promouvoir ce visage bilingue par l'intermédiaire de différents programmes aujourd'hui mis en œuvre par Patrimoine canadien. Mentionnons à titre d'exemples le Programme d'appui à l'interprétation et à la traduction et le Programme de développement des services en langues officielles qui existent depuis 25 ans. L'un des défis associés à l'engagement de la société civile est le risque de limiter la dualité linguistique à une traduction/interprétation des contenus nationaux, sans tenir compte de l'expérience et des aspirations propres aux différents groupes composant les communautés de langue officielle.

Canadian Parents for French. Le dialogue au sein de la dualité linguistique canadienne a pris forme grâce à plusieurs initiatives de la société civile. L'association Canadian Parents for French (CPF) est l'un de ces groupes. Il soutient activement l'éducation du français langue seconde dans ses activités de pression politique, de formation et de mise en réseau des ressources[19]. Créée en 1977, cette association essaime à la grandeur du pays avec quelque 18 000 membres bénévoles. Elle a contribué à ce que la communauté anglophone canadienne s'approprie davantage la valeur de la dualité canadienne et saisisse l'importance d'apprendre le français. L'un des sujets de prédilection de Canadian Parents for French est d'ailleurs l'immersion en français qui, depuis ses débuts en 1965, a connu un succès remarquable. Non seulement plusieurs millions de jeunes élèves anglophones ont-ils développé des compétences dans l'autre langue officielle grâce à cette méthode intensive, mais ils ont été exposés à une diversité de vécus culturels qui leur ont donné une perspective élargie sur le monde. À titre indicatif, ce sont aujourd'hui (2002-2003) quelque 357 000 élèves anglophones qui sont en immersion en français (plus sur l'immersion au chapitre 4).

« Fait intéressant, l'immersion en français constitue une des principales exportations du Canada en matière d'éducation internationale. Des éducateurs au Japon, au pays de Galles, en Espagne et aux États-Unis appliquent une méthodologie d'immersion de conception canadienne à l'enseignement des langues secondes, laquelle contribue ainsi à améliorer les capacités langagières de jeunes gens partout dans le monde. » [Traduction]

— Shea, J. (Canadian Parents for French). « Canada's Education Revolution in its Second Generation », *Canadian Issues/Thèmes canadiens*, juin 2003, p. 39.

Échanges. Une multitude d'initiatives de nature gouvernementale visant à favoriser l'apprentissage et les échanges entre les jeunes du Canada ont été soutenues dans le cadre de la politique des langues officielles depuis les années 1970, parmi lesquelles mentionnons ÉduCanada, Katimavik[20], Échanges Canada[21], Jeunesse Canada au travail[22], les programmes de moniteurs de langues officielles et de bourses de langues officielles[23]. Des milliers de jeunes ont ainsi nourri le dialogue des langues officielles et commencé à préparer le Canada bilingue et multiculturel d'aujourd'hui.

Le secteur privé

Le secteur privé, en particulier les grandes entreprises nationales et celles qui font affaire au Québec, adhère de plus en plus à la dualité linguistique canadienne. Conscientes de la part du marché francophone, les grandes sociétés comme Bell, Bombardier, les banques et institutions financières offrent le plus souvent une image de marque dans les deux langues.

[19] Le site Internet de Canadian Parents for French est le suivant : www.cpf.ca.

[20] Le site Internet de Katimavik est le suivant : www.katimavik.org.

[21] Le site Internet d'Échanges Canada est le suivant : www.echanges.gc.ca.

[22] Le site Internet de Jeunesse Canada au travail est le suivant : www.pch.gc.ca/special/ycw-jct/html/welcome_f.htm.

[23] Le site Internet des programmes de langues officielles pour jeunes du CMEC est le suivant : www.cmec.ca/olp.

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **John Stanton**, président-fondateur, Running Room Ltd, Edmonton

« Notre arrivée dans la province de Québec nous a obligés à être – et à devenir – une entreprise entièrement bilingue. Le fait de travailler dans les deux langues a contribué à l'évolution de notre entreprise.

« En offrant nos divers formulaires dans les deux langues à Ottawa, nous avons constaté qu'entre 20 et 30 p. 100 de ceux qui disparaissaient étaient en français. Nous nous sommes rendu compte tout à fait par hasard que jusque-là nous avions contraint nos clients francophones à lire en anglais.

« La prestation de services dans les deux langues au Québec et dans des villes comme Ottawa, Moncton et Sudbury constituait pour nous au départ un énorme défi à relever. Nous sommes maintenant en mesure d'offrir nos produits et nos services en français et en anglais.

« Les détaillants doivent penser langues en fonction de ce que les clients veulent. Nous devons respecter nos clients.

« La réaction publique à notre décision de devenir bilingue a été très positive. Nous avons reçu des tas de compliments, par exemple, pour notre site Web et notre message d'accueil bilingues.

« Quelle aide le gouvernement pourrait-il apporter? Un important domaine serait celui de la traduction. Il serait très utile de mettre à la disposition des entreprises une ressource de consultation quelconque pour les aider à trouver la bonne terminologie en français dans certaines spécialités telles que la nôtre. » [Traduction]

— Entrevue réalisée le 13 janvier 2005

Même une entreprise plus modeste comme Mountain Equipment Co-op (MEC) a récemment contribué à promouvoir le français en élaborant dans cette langue un lexique relatif au plein air, dans le contexte de son expansion[24].
Témoignant du défi de convertir une entreprise unilingue en une entreprise bilingue, le président de MEC, Peter Robinson, a indiqué que le fait de desservir la communauté francophone a signifié une augmentation du chiffre d'affaires et du nombre de membres de la coopérative d'équipement de plein air, en plus de créer un nouvel enthousiasme chez les des employés et même les fournisseurs[25].

L'opinion publique à l'égard du bilinguisme

Comment les citoyens et citoyennes envisagent-ils le Canada dans sa caractéristique de dualité linguistique? De nombreuses enquêtes d'opinion ont été réalisées au cours des années à cet égard et un bilan en a récemment été tiré par le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC)[26]. De façon générale, il ressort que l'appui au bilinguisme a relativement peu changé.

Les études révèlent que l'appui au bilinguisme varie comme suit selon les catégories de répondants :

[24] Mountain Equipment Co-op. *Le petit MEC*, Montréal, Éditions Carte blanche, 2004.

[25] Allocution au *Symposium national sur les langues officielles, Vision et défis au 21e siècle*, Toronto, mars 2004.

[26] Parkin, A. et A. Turcotte. *Le bilinguisme : appartient-il au passé ou à l'avenir?* Cahier du CRIC n° 13, Ottawa, Centre de recherche et d'information sur le Canada, mars 2004. En ligne : www.cric.ca/pdf/cahiers/cahierscric_mars2004.pdf.

☺ ☹

plutôt favorables ⟷ plutôt défavorables

... Québec ... Provinces de l'Atlantique ... Ontario ... Provinces de l'Ouest ...

les jeunes ... plus que ... les personnes plus âgées

les femmes ... plus que ... les hommes

les francophones ... plus que ... les allophones ... plus que ... les anglophones

OPINION PUBLIQUE

Sur le principe. L'appui public est resté fort sur les questions de principe :

- Depuis 1987, 77 p. 100 des Canadiens reconnaissent l'importance de maintenir les deux langues officielles;
- En 1977 comme en 2002, environ 80 p. 100 des Canadiens soutiennent le droit de tous les citoyens et citoyennes de recevoir des services du gouvernement du Canada dans leur langue officielle.

Question scolaire. L'appui des Canadiens a radicalement progressé sur la question scolaire :

- Entre 1965 et 2002, l'appui des anglophones au financement public des écoles de langue française à l'extérieur du Québec a fait un bond passant de 14 à 91 p. 100.

Coûts. L'appui est plutôt faible lorsque la question posée réfère vaguement au « bilinguisme à l'échelle nationale » ou fait référence aux ressources à y investir. Ainsi :

- De 1977 à 2003, l'appui du public canadien est passé de 51 à 56 p. 100, avec un creux de 46 p. 100 suite à l'échec de l'entente constitutionnelle du lac Meech;
- Depuis 1977, entre 40 et 50 p. 100 des Canadiens estiment que trop d'efforts sont consacrés au titre du bilinguisme.

Mondialisation. L'un des signes prometteurs identifiés par ce bilan du CRIC est que le soutien au bilinguisme s'accroît lorsqu'on le perçoit sous l'angle de l'adaptation du Canada à l'économie mondialisée :

- 90 p. 100 des Canadiens conviennent que les gens qui parlent plus d'une langue ont plus de chance de réussir dans l'économie mondiale;
- Ainsi 74 p. 100 des anglophones et 93 p. 100 des francophones sont d'avis que c'est l'autre langue officielle que leurs enfants devraient apprendre.

Diversité. L'appui est aussi fort lorsque le bilinguisme est vu sous l'angle de la diversité :

- 70 p. 100 des Canadiens et, en particulier, 75 p. 100 de ceux et celles qui sont nés à l'étranger, estiment que le bilinguisme rend le Canada plus accueillant pour les immigrants.

L'analyse de ces données illustre qu'il est toujours nécessaire pour l'État fédéral de faire la promotion de la dualité linguistique.

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **Beverly Nann** (Order of British Columbia), présidente, Vancouver Asian Heritage Month Society

« Plus vous connaissez de langues, mieux vous vous porterez. La connaissance d'une autre langue ouvre la porte à une autre culture.

« Le bilinguisme est une de nos caractéristiques distinctives. Il nous différencie des États-Unis. Le bilinguisme ne comporte aucun inconvénient. Le défi consiste à en faire une réalité, à le rendre inclusif, non exclusif. Le défi consiste à convaincre tout le monde de ses bienfaits.

« Si nous voulons vraiment être un pays bilingue, nous devons commencer par les enfants dans les écoles. Pourquoi n'est-ce pas ainsi?

« Nous devons créer des occasions pour nous exposer au français et pour le parler. Une façon d'y arriver serait de multiplier les rapports avec la communauté francophone de Vancouver.

« Le bilinguisme contribue énormément à notre société multiculturelle. Si vous connaissez une deuxième langue, l'apprentissage d'une troisième ou même d'une quatrième langue sera d'autant plus facile.

« La résistance ici n'est pas au bilinguisme ou au fait d'avoir deux langues officielles. Elle vient de la frustration de ne pas avoir la possibilité d'apprendre le français et de le parler. Les gens savent qu'il est essentiel d'être bilingue pour faire carrière dans la fonction publique. Toute réaction indésirable de leur part découle d'un manque d'occasion. » [Traduction]

— Entrevue réalisée le 11 janvier 2005

Des minorités actives

Les majorités et les minorités vont de pair et illustrent un phénomène social établi universellement, à savoir l'asymétrie des ressources entre les composantes d'une collectivité. Il n'y a aucun déterminisme fixant le fait d'être majoritaire ou minoritaire, même pas le nombre. Cela dépend des rapports de richesse, de pouvoir et de statut qui s'établissent entre les composantes d'une collectivité.

Les majorités sont naturellement peu enclines à ouvrir des chantiers égalitaires là où elles bénéficient d'une bonne rente de situation. C'est aux minorités que revient souvent le rôle de créer le changement et d'innover[27]. Sans leur prise de conscience, leur mobilisation et leur intervention stratégique auprès des majorités, on ne connaîtrait pas certains progrès. Comme le souligne W. Kymlicka, « ...le nationalisme d'une minorité s'est avéré un outil efficace permettant aux groupes nationaux de moderniser leur société, et de participer plus activement à l'économie mondiale ainsi qu'aux réseaux plus élaborés constitués par le droit international et la société civile[28]. » [Traduction] La dualité linguistique est justement un type de rapport établi pour créer une égalité politique et sociale entre deux composantes linguistiques au Canada.

[27] Moscovici, S. *Psychologie des minorités actives*, Paris, Presses universitaires de France, (Sociologies), 1979.

[28] Kymlicka, W. *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 275.

La gouvernance des minorités de langue officielle

Les minorités francophone et anglophone du Canada sont effectivement actives et se sont progressivement organisées pour faire valoir leur intérêt sous couvert des langues officielles. Elles se sont donné des organismes représentatifs dans chacune des provinces et territoires au cours du siècle et reçoivent un appui financier du Secrétariat d'État, puis de Patrimoine canadien depuis la fin des années 1960.

Ententes Canada-communauté. Depuis les années 1990, Patrimoine canadien a conclu des ententes Canada-communauté pour appuyer financièrement le développement des communautés minoritaires. Ces ententes ont suscité des partenariats et une concertation accrue au sein des communautés qui ont dû définir leurs priorités collectives et administrer les ressources fournies dans le cadre d'un plan de développement global. Cependant, le niveau d'appui financier s'est avéré nettement insuffisant pour financer la mise en œuvre de ces plans et a induit une concurrence pour les ressources qui n'a pas toujours favorisé la cohésion communautaire. Patrimoine canadien en est actuellement à redéfinir son approche.

Gouvernance paritaire. Plus récemment, de nouvelles formes de gouvernance se sont développées qui non seulement favorisent la concertation fédérale horizontale, mais permettent aux représentants des institutions fédérales et des communautés francophones et anglophones vivant en situation minoritaire de travailler ensemble à coordonner leurs efforts pour rendre plus pertinent et efficace l'appui du gouvernement du Canada à leur développement.

- Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne en a été le pionnier et le modèle en 1997. La force de cette formule repose sur une saine collaboration entre partenaires, chacun réunissant l'expertise et l'autorité de la partie représentée, qui s'entendent sur une définition commune de la problématique du développement du secteur concerné et sur la stratégie de développement sectorielle intégrée qui répond le mieux aux besoins des communautés, et qui en coordonne la mise en œuvre. La formule a été reprise en 1998 pour la minorité anglophone du Québec.
- Des variantes de cette approche de comités conjoints entre les communautés et le gouvernement ont vu le jour dans les domaines de la santé en 2000, de l'immigration en 2002 et de la justice en 2003-2004.
- Un protocole d'entente entre le gouvernement du Canada, celui du Manitoba, l'Association des municipalités bilingues et le Conseil de développement économique du Manitoba établit un Comité paritaire et un cadre de travail permettant une coopération constante entre les trois ordres de gouvernement dans le domaine du développement économique et des ressources humaines de la communauté francophone du Manitoba. Ce comité paritaire, dans la mesure où il sert effectivement à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan intégré de développement de la communauté minoritaire de langue officielle d'une province, incarne très bien l'esprit de l'article 43 de la partie VII de la *Loi*. Des approches similaires de concertation multipartite axée sur les services seraient également en chantier dans la région de l'Atlantique.

Être ou ne pas être bilingue, c'est là la question!

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **Frances Russell**, journaliste et auteure de Winnipeg

« La dualité est au cœur de ce que cela signifie d'être Canadien. La dualité a non seulement créé le Canada, mais elle a aussi défini notre caractère national et écrit notre histoire nationale. La dualité a mené à notre respect des différences et des compromis face à la diversité – la marque de notre culture et le pilier de nos valeurs...

« Il faut, à tout prix, la conserver. Sans elle, le Canada cesserait d'exister.

« Tragiquement, une grande occasion a été ratée dans le passé lorsque le gouvernement du Canada a décidé de ne pas créer de régions bilingues comme il l'avait d'abord envisagé en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Maintenant, 30 ans plus tard, le gouvernement du Manitoba tente de faire marche arrière, mais il pourrait être trop tard. Le dernier recensement révèle que le Manitoba est la province qui a subi les plus lourdes pertes pour ce qui est de sa capacité bilingue. Sans une masse critique, la langue minoritaire ne pourra survivre et s'atrophie.

« Le Canada doit agir rapidement pour établir des régions bilingues et accorder la plus haute priorité à l'enseignement de l'histoire du Canada aux Canadiens de langue française et de langue anglaise. Les futures générations doivent connaître l'histoire de notre fondation. Elles n'en savent rien. Les futures générations doivent comprendre comment nous sommes devenus qui nous sommes. Elles n'en savent rien.

« Un pays ne peut subsister dans l'éther. Il doit être sur terre, vivre et respirer parmi ses citoyens. » [Traduction]

— Entrevue réalisée les 12 et 20 janvier 2005

La minorité francophone

Jusqu'aux années 1960, les francophones du Canada entretiennent une identité canadienne-française commune, à laquelle s'ajoute l'identité acadienne dans les provinces de l'Atlantique, toutes deux fondées sur l'usage de cette langue et la religion catholique. Sauf au Québec, ces identités sont fort peu ancrées aux réalités étatiques qui évoluent surtout en anglais. Le mouvement national québécois et le développement de l'État providence font progressivement éclater cette unité canadienne-française[29]. C'est précisément à ce moment que la Commission B.B. est créée.

Saviez-vous que...

Francophonie de l'Ouest. Les communautés francophones sont présentes dans l'Ouest canadien depuis bien avant la Confédération. Leur dynamisme communautaire se reflétait par des paroisses catholiques, des associations comme la Société Saint-Jean-Baptiste, les Dames de Sainte-Anne, etc. Elles disposaient de communautés religieuses qui assuraient l'éducation, les soins hospitaliers et les services sociaux. Elles étaient aussi un opérateur économique de premier plan dans le commerce des fourrures, puis plus tard en agriculture. Aujourd'hui, cet héritage se traduit non seulement par un nombre de communautés qui continuent de vivre en français, mais aussi par une toponymie reflétant la présence historique française, par exemple Portage-la-Prairie (Manitoba), Fort Qu'Appelle (Saskatchewan), Lacombe (Alberta) et Quesnel (Colombie-Britannique).

[29] Thériault, J. Y. (sous la dir. de). *Francophones minoritaires au Canada : l'état des lieux*, Moncton, Éditions d'Acadie, 1999.

Les francophones constitueront désormais des minorités linguistiques ailleurs qu'au Québec. Sous l'influence des changements ambiants, de l'intervention fédérale dans la gouvernance des langues officielles et de celle des provinces dans l'éducation et la santé, les anciennes associations canadiennes-françaises et acadienne se réorganisent progressivement sur une base provinciale ou territoriale, à laquelle s'ajoute une base pancanadienne (voir encadré à la page 5).

En créant la Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) en 1975, les minorités francophones des provinces et territoires se donnent une vision commune. Bien qu'elle reçoive un appui financier du Secrétariat d'État, la minorité francophone s'inquiète que la politique des langues officielles vise principalement le bilinguisme dans la fonction publique et que sa propre existence soit dans l'ombre de la nouvelle politique sur le multiculturalisme. Ses publications *Les héritiers de Lord Durham*[30] et *Pour ne plus être sans pays*[31] peignent le sombre portrait de la situation vécue par cette minorité au cours du siècle et revendiquent des mesures de correction. L'esprit de cet argumentaire sera éventuellement repris dans les jugements clés de la Cour suprême du Canada.

La gouvernance de la minorité francophone se déploie en outre dans un vaste réseau d'institutions qui couvre tous les secteurs et les régions. Plusieurs organismes nationaux (radios communautaires, aînées/aînés, presse, parents, juristes, jeunesse, femmes, santé) sont membres de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (nouveau nom de la FFHQ depuis 1991), alors que d'autres organismes sont eux-mêmes de larges regroupements, par exemple la Fédération culturelle canadienne-française, l'Association canadienne d'éducation de langue française ou la Fédération nationale des conseils scolaires francophones.

Le nouveau nom de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) reflète une nouvelle vision qui valorise la diversité de la francophonie canadienne et qui se pose moins à contre-pied du Québec. La francophonie minoritaire reconnaît enfin que la diversité culturelle canadienne se conjugue aussi dans ses communautés et elle tend à nouveau la main à la majorité francophone du Québec, surtout depuis la mise en place d'un bureau au Québec en 1988. Le Québec participe d'ailleurs plus activement, depuis les dernières années, à la francophonie canadienne.

Il est intéressant de noter qu'en Ontario, par exemple, le leadership de la communauté francophone évolue à l'image de la diversité croissante de cette communauté. Une multitude d'organismes sectoriels relaient désormais les intérêts et les aspirations des différents segments de cette communauté et forcent en quelque sorte les grandes organisations communautaires à se redéfinir. C'est ainsi que l'Association des communautés franco-ontariennes a entrepris de revoir son organisation ces dernières années afin de refléter ces apports nouveaux.

La minorité anglophone

L'histoire de la minorité anglophone du Québec est différente. Jusqu'à la fin des années 1970, alors que le Parti québécois se fait élire dans cette province, la population anglophone ne partage pas un sens commun d'appartenance. Sa composition ethnoculturelle est aussi diversifiée que celle de l'ensemble du Canada et les anglo-québécois s'identifient davantage au Canada qu'à leur province. Dans les faits, c'est le mouvement nationaliste québécois qui les a poussés à s'intéresser à leur propre existence collective au Québec[32].

---

[30] Fédération des francophones hors Québec. *Les héritiers de Lord Durham*. Ottawa, 1977.

[31] Fédération des francophones hors Québec. *Pour ne plus être... sans pays. Une nouvelle association pour les deux peuples fondateurs*. Ottawa, 1979.

[32] Stevenson, G. *Community Besieged: the Anglophone Minority and the Politics of Quebec*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999.

Au lendemain des élections québécoises de 1976, quelques groupes d'intérêt anglophones voient le jour : Participation Quebec, Positive Action Committee, Townshippers Association, etc. Mais c'est véritablement lors des consultations en vue de l'adoption de la Charte de la langue française, en 1977, que la communauté anglophone réalise l'utilité de s'organiser collectivement. Le Council of Quebec Minorities est alors créé. La réélection du gouvernement péquiste en 1981 conduit alors les organismes de la minorité anglophone à se regrouper sous la bannière d'Alliance Quebec qui voit le jour en 1982.

Cet organisme sera soutenu financièrement par le Secrétariat d'État au titre de sa politique des langues officielles. Alliance Quebec s'appuie sur un large effectif et des composantes régionales qui reflètent la minorité anglophone à l'échelle provinciale. Elle a joué un rôle clé pour faire reconnaître devant les tribunaux les droits à l'éducation en anglais, conformément à l'article 23 de la *Charte*. Elle a participé à l'amélioration des services de santé et des services sociaux, ainsi qu'au transfert du développement de la main d'œuvre du gouvernement du Canada vers le Québec dans le respect des droits linguistiques de la communauté anglophone.

Au cours des années 1990, les négociations entre le gouvernement du Canada et les groupes communautaires pour conclure une entente

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **Richard Walling**, directeur exécutif, Centre Holland (Services de santé et services sociaux en anglais dans la grande région de Québec)

« Il ne faut jamais sous-estimer l'importance d'un encadrement légal. La *Loi sur les langues officielles* a rappelé au gouvernement du Canada que les minorités linguistiques existent et qu'il devait s'en occuper.

« La *Loi* a créé un environnement pour les communautés. Elle nous a dit : vous avez votre place. Elle a forcé différents ministères fédéraux à investir.

« Il y a 20 ans, ces communautés faisaient surtout de la revendication. Aujourd'hui, elles se prennent en charge et proposent des solutions, en santé et en éducation, par exemple. Nous pouvons maintenant aller de l'avant avec beaucoup plus de confiance qu'il y a 35 ans.

« La *Loi* nous a permis de progresser. Même s'il y a un déclin démographique, la communauté de langue anglaise du Québec est plus dynamique. Nous sommes beaucoup mieux équipés en expérience, en recherche.

« Il y a ici un terrain fertile pour la recherche. Nous travaillons de plus en plus avec l'Université McGill et l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, de Moncton.

« Nos communautés sont très diversifiées. La communauté anglophone de Harrington Harbour et celle de Montréal, ce sont deux mondes! En fait, plusieurs de nos communautés, comme celle de Gaspé, ressemblent beaucoup aux petites communautés francophones à l'extérieur du Québec. La *Loi* donne une chance aux communautés vulnérables, "a fighting chance". »

— Entrevue réalisée le 12 janvier 2005

Canada-Communauté a abouti à la création du Quebec Community Groups Network (QCGN). Créé en 1995, le QCGN regroupe 23 organisations membres, dont Alliance Quebec, des organismes régionaux et des groupes d'intérêt sectoriels tels que la santé et les services sociaux, l'éducation des adultes, l'emploi, les fermiers, les artistes, la presse, les catholiques, les noirs, les jeunes et les parents. L'un des défis pour la gouvernance de la minorité anglophone reste la faible identification des anglophones aux organisations qui cherchent à les représenter. Une étude récente commandée par le Commissariat relève en effet que la moitié des anglophones du Québec ne sait pas quel intervenant représente le mieux leurs intérêts[33].

Tant pour ce qui concerne la minorité francophone que l'anglophone, la commissaire constate que ces communautés tendent à valoriser davantage la diversité et cherchent à créer des alliances avec les majorités. De plus, les organisations de ces minorités regorgent de personnes-ressources, bénévoles ou employés, qui contribuent à faire du Canada une société plus juste et équitable, non seulement sous l'angle de la dualité linguistique, mais aussi sur les plans démocratique et socio-économique. Il faut à la fois continuer de soutenir le renforcement de ce leadership et mettre en valeur le rôle qu'il joue pour le progrès de l'ensemble de la société canadienne.

Dualité, diversité et métissage

« Bref, le Canada est un chef de file mondial en ce qui concerne trois des plus importantes dimensions des rapports ethnoculturels : l'immigration, les peuples autochtones et le traitement des nationalismes minoritaires [...] Que nous ayons réussi à concilier simultanément toutes ces formes de diversité et à vivre ensemble dans la paix et la civilité constitue, à l'aune de n'importe quel critère objectif, un véritable exploit. » [Traduction]

— Will Kymlicka, La voie canadienne : repenser le multiculturalisme, Montréal, les Éditions du Boréal, 2003. p. 10.

Le visage de la dualité canadienne s'est progressivement transformé sous l'effet du croisement des cultures française et anglaise, de la reconnaissance des peuples autochtones et des apports ethnoculturels nouveaux. Le biculturalisme évoqué avec beaucoup de conviction par la Commission B.B. reste certainement un terreau fertile pour la culture canadienne contemporaine, mais la diversité des influences a donné naissance au multiculturalisme qui s'exprime aujourd'hui à travers la dualité linguistique.

UNE ÉPINGLETTE À L'IMAGE DU TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.

Les personnes qui portent l'épinglette du **Commissariat aux langues officielles** témoignent de leur engagement à promouvoir des relations humaines harmonieuses entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

[33] Commissariat aux langues officielles, *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec*, Commissaire aux langues officielles, Ottawa, 2004, p. 48.

Les peuples autochtones et la dualité

L'existence des peuples autochtones et de leurs droits ancestraux sur le territoire canadien a bien sûr précédé la naissance de l'État canadien et la dualité linguistique. Alors que l'édification nationale résultait des rapports entre les peuples français et anglais, puis des communautés immigrés, les autochtones étaient progressivement marginalisés et soumis à une situation socioéconomique désavantagée. Petit à petit, leurs langues ancestrales se sont évanouies et il ne reste aujourd'hui qu'une cinquantaine de langues autochtones, parlées par une proportion toujours plus mince de la population autochtone[34].

Les autochtones disposent de droits ancestraux qui ont été reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. La même *Charte* définit de façon assez détaillée les droits du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada ainsi que les droits en matière d'instruction des minorités francophones et anglophones. Il n'y a pas d'opposition entre ces droits, mais plutôt complémentarité. Les droits en matière de langues autochtones sont très importants, car la langue est l'instrument essentiel au moyen duquel nous construisons notre identité en tant qu'individu et en tant que membre d'une collectivité. D'ailleurs, les lois relatives à la langue dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et, dans une certaine mesure, au Yukon, ont reconnu l'apport linguistique des peuples autochtones et inuits en accordant certains droits et privilèges à ces langues.

Le multiculturalisme

Les travaux de la Commission B.B. ont paradoxalement mis au jour une autre réalité qui s'est développée au cours du XX[e] siècle, à savoir la diversité de la composition canadienne résultant de l'immigration.

Multiculturalisme revendiqué. Devant la Commission B.B., les citoyens et citoyennes qui incarnent le nouveau visage du Canada se sont empressés de plaider en faveur d'une vision plus inclusive. Les Canadiens et les Canadiennes d'origine ukrainienne, par exemple, ont fait valoir leur rôle dans la colonisation de l'Ouest canadien et ont revendiqué un « multiculturalisme » en lieu et place du biculturalisme. Même si la Commission a maintenu sa réflexion sur le lien qui unit les deux langues aux deux cultures des « peuples fondateurs », elle a convenu que les descendants des peuples britannique et français « ...ne sont pas seuls au Canada et qu'il leur faudra tenir compte de ce fait humain de grande importance[35]. »

Multiculturalisme officiel. C'est effectivement ce qu'a fait le gouvernement du Canada dès 1971 en adoptant une politique officielle du multiculturalisme qui reconnaît l'égale valeur et dignité de tous les groupes ethnoculturels. La *Charte* a constitutionalisé le caractère multiculturel du Canada en 1982 et la *Loi sur le multiculturalisme canadien* de 1988 en a précisé la portée. Le multiculturalisme canadien s'articule à la dualité linguistique et à la reconnaissance des droits des peuples autochtones.

---

[34] Norris, M. J. et L. Jantzen. *De génération en génération : survie et préservation des langues autochtones du Canada au sein des familles, des collectivités et des villes, et langues autochtones du Canada*, 1996, Ottawa. Affaires indiennes et du Nord Canada et Patrimoine canadien, janvier 2004. En ligne : www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/fgg/inde›1_f.html.

[35] Canada. *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme* Ottawa, 1965, p. 119.

L'immigration

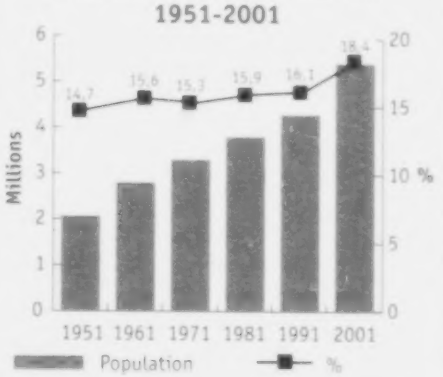
Croissance. La population immigrée représente une proportion de plus en plus grande de la population canadienne, car elle grandit à un rythme de croissance trois fois plus élevé que celui de la population née au Canada (voir figure 7). Ce phénomène a un impact important sur la composition démographique du pays et cet impact est encore plus marqué sur la population francophone qui voit déjà ses rangs diminuer à cause de l'effet combiné de l'assimilation et de son faible taux de natalité.

En effet, l'immigration vient surtout grossir la composante anglophone. En 2001, pour chaque immigrant de langue maternelle française, il y en a plus de huit de langue maternelle anglaise (voir figure 8).

Québec. Jusqu'à tout récemment, cette disproportion était présente autant au Québec qu'ailleurs au Canada. Ces dernières années, le Québec a été en mesure de rectifier en partie cette situation grâce à une entente fédérale-provinciale conclue en 1978 laquelle accorde à la province la gestion de ses programmes d'immigration. Ainsi, le Québec a pu augmenter la part d'immigrants de langue maternelle française ou parlant français, contribuant ainsi à renforcer la francophonie au Canada. La minorité anglophone du Québec est elle-même de plus en plus composée d'individus d'origines ethniques diverses : aujourd'hui, 67 p. 100 des personnes dont la première langue officielle parlée est l'anglais se disent en effet d'une origine autre que « canadienne » ou « britannique[36]. »

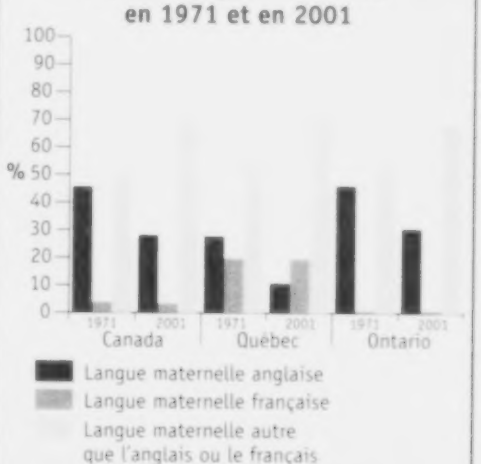
Minorité francophone. En 2001, la commissaire a demandé au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration de faire en sorte que la population francophone puisse bénéficier de l'apport de l'immigration lors de sa comparution devant le Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration. Les données de 2003 démontrent

Figure 7
Population immigrée, Canada, 1951-2001



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes)/ Statistique Canada, 2004, p. 91.

Figure 8
Composition de la population immigrée selon la langue maternelle en 1971 et en 2001



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil. *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes)/ Statistique Canada, 2004

[36] Commissariat aux langues officielles. *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec*, 2004, p. 20.

CONNAISSANCE LINGUISTIQUE DES IMMIGRANTS PAR PROVINCE ET TERRITOIRE, 2003

	YN	CB	TNO	NU	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NE	IPE	TNL	CANADA
Anglais	30	15 083	48	6	7 741	883	2 726	62 202	6 639	351	803	85	190	96 787
Français	0	108	0	0	99	0	45	1 020	8 612	58	25	0	0	9 967
Français et anglais	9	584	0	0	399	0	114	3 401	11 488	67	111	11	9	16 193
Ni l'un ni l'autre	18	19 453	43	0	7 591	735	3 607	53 118	12 812	191	537	57	160	98 322
Total	57	35 228	91	6	15 830	1 618	6 492	119 741	39 551	667	1 476	153	359	221 269

Source : Système de données sur les résidants permanents (SDRP), Citoyenneté et Immigration Canada

à quel point l'immigration profite peu à la population francophone (voir tableau). Ces interventions ont porté leur fruit puisque la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 2002 comporte désormais une clause stipulant que l'immigration doit favoriser le développement des deux collectivités linguistiques et promouvoir les principes d'égalité du français et de l'anglais au Canada.

En novembre 2003, cette obligation s'est transformée en engagement, lorsque le Ministère a lancé le Cadre stratégique pour l'immigration francophone en dehors du Québec. Le cadre décrit une série de mesures visant à augmenter l'apport des immigrants francophones pour le faire passer de 3,4 à 4,4 p. 100 en 2008. Le Ministère a notamment entrepris en 2004 des tournées de recrutement dans des régions sources d'immigrants francophones ou francophiles. Le plan a aussi pour but d'encourager l'immigration francophone vers les petites communautés francophones et acadiennes et de faciliter leur intégration à ces communautés. Les communautés sont enthousiastes et plusieurs projets pilotes sont maintenant en cours.

Les provinces et territoires qui jouissent d'une entente avec le gouvernement du Canada sur le plan de l'immigration sont les suivantes : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

Immigration. À la suite des plaintes reçues par les commissaires relativement au processus immigration, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a élargi ses perspectives de la francophonie canadienne en renversant la décision de rejeter la demande de deux immigrants de s'installer dans des communautés francophones à l'extérieur du Québec. Il a aussi rectifié une inégalité dans l'administration des tests de compétences linguistiques à des personnes souhaitant immigrer au Canada. Il est maintenant possible de faire l'examen en français dans un plus grand nombre de pays, grâce à une enquête révélant que les francophones devaient parcourir des distances plus longues que les anglophones pour passer les tests.

Citoyenneté. Après avoir été l'objet de plaintes traitées par le Commissariat aux langues officielles, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est maintenant requis de tenir les cérémonies de citoyenneté dans les deux langues officielles et les juges de citoyenneté sont tenus de s'exprimer dans les deux langues officielles.

Bien qu'une clause linguistique soit inscrite à même l'entente, elle reste très vague. On s'entend pour favoriser la venue d'immigrants francophones ou alors on s'engage à consulter les représentants de la communauté francophone, mais nulle part on ne prend d'engagement ferme quant au nombre ou au pourcentage de candidats désignés par les provinces qui doivent être francophones. Aucune province ne rend compte du nombre de francophones parmi les candidats qu'elles désignent, mais le Ministère s'est engagé à renforcer la reddition de comptes de la part des provinces à cet égard.

Il est difficile à l'heure actuelle de mesurer l'incidence de la mise en œuvre de ces ententes. On connaît bien l'augmentation de l'immigration francophone au Québec et l'augmentation du nombre d'immigrants parlant les deux langues ailleurs au Canada. Ces derniers représentaient 4,4 p. 100 des immigrants en 2000 et représentent 6 p. 100 en 2003[37].

Enjeux. Ces initiatives sont financées au moyen des 9 millions de dollars attribués sur une période de cinq ans à l'immigration francophone dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*. Cette somme représente un point de départ mais le manque de ressources commence à avoir un impact. En effet, après le lancement du Cadre stratégique en 2003, les choses semblent tourner au ralenti à Citoyenneté et Immigration. Plusieurs des activités décrites dans le Plan d'action sont à l'état d'ébauche ou d'intention. Or, tout ou presque reste à bâtir en ce qui concerne l'immigration francophone hors Québec : les structures d'accueil, les services d'intégration, etc. Il faudra donc donner un solide coup de barre afin de faire en sorte que le Ministère puisse atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

Notons enfin qu'à la suite des recommandations de la commissaire, la grille de sélection des candidats à l'immigration au Canada a été modifiée afin d'accepter plus de candidats ayant une connaissance accrue des langues officielles. Il s'agit d'un acquis appréciable.

TÊTES D'AFFICHE ISSUES DE L'IMMIGRATION

Des personnalités issues d'une immigration au Canada s'imposent de plus en plus dans leur domaine, signe d'une intégration au sein de la dualité linguistique canadienne. À titre d'exemple, mentionnons les noms de :

- Corneille, du Rwanda, chanteur
- Michaëlle Jean, d'Haïti, journaliste
- Wajdi Mouawad, du Liban, homme de théâtre
- Adrienne Clarkson, de Hong Kong, gouverneure générale
- Atom Egoyan, d'Égypte, cinéaste
- Michael Ondaatje, du Sri Lanka, auteur

Dans sa 38e législature, le Parlement du Canada compte trente-huit députés (12 p. 100) et douze sénateurs (11 p. 100) nés à l'étranger.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

Recensement. Durant les années 1970, le commissaire aux langues officielles a reçu des plaintes des citoyens par rapport aux activités liées aux recensements qui se déroulaient surtout en anglais. Les représentations du Commissariat ont incité Statistique Canada à redresser la situation de façon permanente. Il faut aujourd'hui saluer le rôle exemplaire de Statistique Canada en matière de collecte et d'analyse de données démolinguistiques. Ses travaux dans ce domaine constituent un instrument de base pour les chercheurs et les décideurs. Statistique Canada a démontré à maintes reprises sa volonté de tenir compte des représentations des intervenants dans ce domaine, où il s'est taillé une réputation internationale.

[37] Citoyenneté et Immigration Canada. *Rapport annuel au Parlement 2004*. Ottawa, 2004. En ligne : www.cic.gc.ca/francais/pub/immigration2004.html.

La diversité culturelle à l'échelle mondiale

Depuis quelques années, le Canada a entrepris une croisade à l'échelle des forums mondiaux pour faire valoir la diversité culturelle, en arguant que les biens culturels jouent un rôle plus important dans nos sociétés que les autres produits et services, que la diversité culturelle réfère autant à l'ouverture vers les autres cultures qu'à la promotion du contenu local et qu'elle joue un rôle dans la cohésion sociale, la prospérité économique et la sécurité humaine. Le Canada défend l'idée de se doter d'un instrument international qui autorise les gouvernements à préserver et promouvoir la diversité culturelle.

Depuis les années cinquante, le Canada joue un rôle actif dans la promotion de la Francophonie mondiale pour refléter sa dualité linguistique. Il a participé à une diversité d'organismes qui composent la Francophonie et a en particulier accueilli les second (Québec, 1987) et huitième sommets (Moncton, 1999). Il en fait de même au sein du Commonwealth depuis 1931. Le Canada cherche aussi à créer un consensus sur la diversité culturelle à l'UNESCO et à l'Organisation mondiale du commerce et à l'Organisation des États américains. Ce dossier est porté par Patrimoine canadien qui collabore à cet effet avec le gouvernement du Québec et une multitude d'organisations de la société civile. Cette entreprise s'appuie évidemment sur l'histoire propre du Canada, dont la composition est traversée par la diversité d'origines, de langues et de cultures. Les instruments qui protègent et promeuvent cette diversité au Canada sont aujourd'hui mis à l'épreuve par la mondialisation, d'où l'importance de mener ce combat à l'échelle internationale.

Conclusion

Le chemin parcouru est considérable et le Canada a un visage qui reflète bien davantage la dualité linguistique aujourd'hui qu'il y a 35 ans. Nous avons relevé en début de chapitre tous les acquis obtenus en matière de bilinguisme. Il reste cependant du chemin à parcourir pour compléter l'égalité entre les deux langues officielles. Voici en synthèse quelques enjeux clés qu'il faudra aborder de front dans l'avenir :

- **Données sur la langue.** Il est difficile de rendre compte des progrès en matière de dualité linguistique en raison des données sur la langue qui sont difficilement comparables au cours des années. Comme une portion de plus en plus élevée de la population canadienne n'a pas le français ou l'anglais comme langue maternelle, Statistique Canada a développé des indicateurs intéressants, comme la première langue officielle parlée. Considérant l'évolution de la population canadienne, nous devrions à l'avenir inclure tous ceux et celles qui connaissent la langue (les locuteurs) et non seulement ceux et celles pour qui c'est la « première langue officielle parlée ». La commissaire estime que les agences centrales doivent se concerter afin d'utiliser des indicateurs adéquats et comparables dans leur reddition de comptes.
- **Gouvernance paritaire.** Nous avons assisté depuis moins de dix ans à la mise en place de structures de gouvernance paritaire entre les institutions gouvernementales et les communautés minoritaires de langue officielle. Il s'agit d'une formule qui ouvre la voie à une meilleure concertation afin de réaliser l'objet de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Outre le développement économique, la santé et l'immigration, il

faudra que les autres secteurs concourrant à l'épanouissement des minorités de langue officielle soient aussi dotés d'une meilleure gouvernance et que les différents ordres de gouvernements deviennent partenaires des collectivités à cette fin.

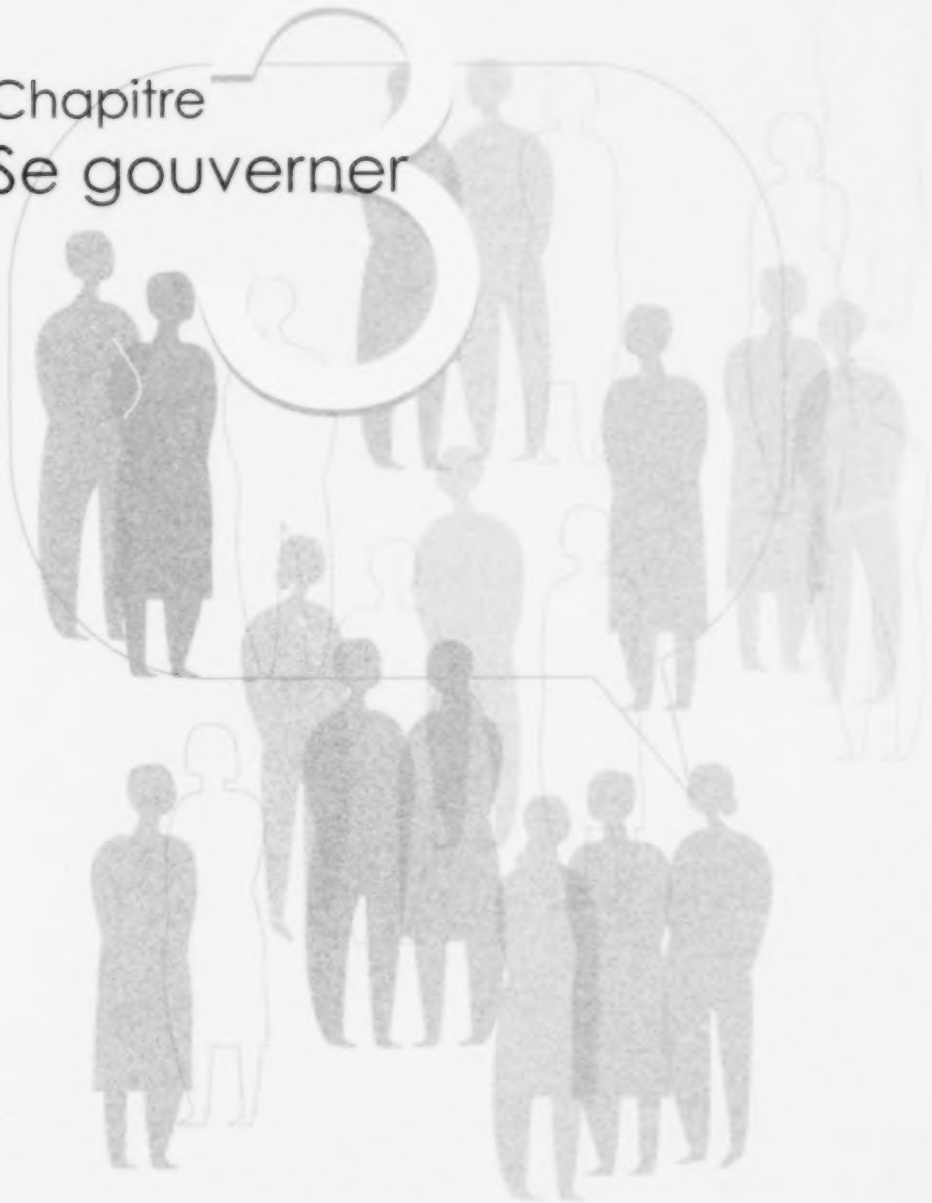
- **Apprentissage des langues officielles.** Malgré la disposition favorable des Canadiens et des Canadiennes à l'égard des deux langues officielles, il reste cependant à faire davantage pour ce qui est d'apprendre et d'utiliser la seconde langue officielle. Le gouvernement du Canada doit jouer un rôle accru pour motiver et soutenir cet apprentissage et créer des partenariats avec les communautés à cet effet.
- **Immigration.** L'immigration est un dossier qui a été abordé assez récemment sous l'angle de la dualité linguistique. Le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003 soutient des initiatives devant favoriser l'immigration francophone hors Québec, mais il ne s'agit que d'un point de départ. Or, tout ou presque reste à bâtir : les structures d'accueil, les services d'intégration, etc. Il faudra donc donner un solide coup de barre afin de faire en sorte que le gouvernement du Canada puisse atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Des ententes multipartites seront des instruments clés à cette fin.
- **Nouveau contrat social.** Sur un plan plus fondamental, compte tenu de la composition changeante de sa population et du renouvellement de ses structures, il faudra éventuellement repenser l'identité collective qui est promue par l'État canadien. Celle, à bien des égards, obsessive d'un peuple canadien qui se développe à travers l'histoire devrait peut-être céder sa place à l'image d'une société régie par un contrat social[38]. L'expérience historique et culturelle des Canadiens et des Canadiennes autochtones, francophones, anglophones et allophones est si diversifiée que leur point de ralliement serait mieux saisi par l'idée d'un contrat fondé sur des principes relationnels. Ces derniers incluraient sans doute la démocratie, la diversité, l'ouverture, le pacifisme, l'adaptation aux autres, le respect mutuel, l'inclusion, la participation égale, l'égalité des droits et des chances, la primauté du droit, le respect des minorités et la dualité linguistique[39].

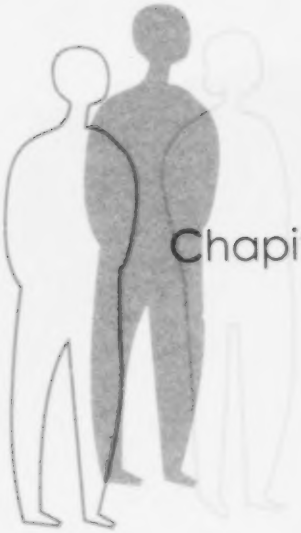
[38] Idée et argumentation avancées notamment par Bernier, C. « Mon pays ce n'est pas un pays, c'est une idée...? ». *Canadian Diversity/Diversité canadienne*, 3 : 2, printemps 2004.

[39] Le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 fait justement mention de quatre principes directeurs fondamentaux de la Constitution canadienne que sont la démocratie, la primauté du droit, le fédéralisme et le respect des minorités.

Chapitre 3

Se gouverner





Chapitre 3

« Il ne suffit pas, en effet, de dire aux fonctionnaires qu'ils peuvent parler français s'ils le veulent. Pour créer une fonction publique bilingue, il faut transformer tout le milieu. »

— Commission B.B. *Livre III : le monde du travail.* Ottawa, 1969, p. 213.

L'État est aux premières lignes de la mise en œuvre de la politique des langues officielles et c'est au niveau de son administration que les premières mesures ont été prises pour donner un élan à la dualité linguistique canadienne. Les objectifs que vise à atteindre le gouvernement du Canada en matière de bilinguisme institutionnel sont les suivants :

1) s'assurer que les citoyens et les citoyennes puissent communiquer avec les institutions fédérales et en recevoir les services dans la langue officielle de leur choix;
2) s'assurer que dans certaines régions où il y a une forte proportion des deux groupes linguistiques, le personnel puisse travailler dans la langue officielle de son choix;
3) que les institutions fédérales reflètent la composition linguistique de la société canadienne.

On peut ajouter à ceci que l'État fédéral réglemente ou soutienne activement le bilinguisme plus largement dans la société canadienne.

Ce chapitre passe en revue les principaux acquis et les défis qui restent à ces niveaux. Schématiquement, ils se résument aux progrès ci-contre :

PRINCIPAUX ACQUIS

- Augmentation de la capacité bilingue de l'administration fédérale; par exemple, le nombre de postes désignés bilingues est multiplié par quatre;
- On envisage différentes façons de servir le public dont les guichets uniques qui peuvent renforcer l'offre bilingue dans les services gouvernementaux;
- À l'échelle canadienne, les francophones et les anglophones participent équitablement à l'administration fédérale;
- L'étiquetage bilingue des produits de consommation;
- Le fossé numérique entre le français et l'anglais se réduit grâce à une présence accrue du français sur supports numériques.
- L'image bilingue du Canada est plus répandue à l'étranger;
- Le droit d'être entendu dans la langue officielle de son choix devant les tribunaux fédéraux.

Le service au public dans les deux langues officielles

La capacité bilingue en progression. L'esprit général de la fonction publique fédérale en matière linguistique, jusqu'aux années 1960, fut que l'unilinguisme anglais était un critère de rationalité et d'efficacité. Il apparaissait comme naturel que seul l'anglais soit utilisé au sein de l'administration publique, comme avec les citoyens et les citoyennes. La Commission B.B. observe qu'en 1965, un mince 9 p. 100 des postes de l'administration fédérale sont définis comme bilingues : ils se situent principalement au Québec et quelques-uns à Ottawa et visent probablement le service au public[40].

Les données couvrant la période de 1978 à 2004 montrent les progrès réalisés au niveau des postes de service au public désignés bilingues. Durant cette période, les postes désignés bilingues passent de 14 à 25 p. 100 des postes de service au public à l'échelle de la fonction publique (excluant les institutions pour lesquelles le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur). La proportion des titulaires de ces postes, qui satisfont aux exigences bilingues, est passée de 70 à 86 p. 100 (voir figure 9).

Figure 9
Service au public dans les deux langues officielles

Sources : Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre III : le monde du travail.* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 374; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004.* Ottawa, 2004. En ligne : www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/arol-ralo_f.asp.

Le cadre de gestion. À partir du gouvernement du très honorable Lester B. Pearson et surtout de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, un changement radical de perspective s'opère avec la réforme linguistique de l'appareil fédéral[41] Elle prévoit des services dans les deux langues officielles pour la région de la capitale nationale et partout où il y a une demande suffisante. Des règles relatives aux communications avec le public et à l'intérieur de l'administration sont fixées. Les premiers efforts sont consacrés à la langue de service. Des postes sont désignés bilingues, mais le choix est d'abord laissé aux employés de devenir bilingues ou de rester unilingues. Le programme de formation linguistique, déjà en place depuis 1964, prend de l'ampleur. À partir de 1973, voyant que l'incitation au bilinguisme est trop timide, le gouvernement fait adopter la *Résolution parlementaire sur les langues officielles* qui accentue la pression. Le Conseil du Trésor devient plus directif, multiplie l'offre de formation et les primes. Si les résultats restent toujours en deçà des objectifs visés, un changement s'opère progressivement.

[40] Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre III : le monde du travail.* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 374.

[41] Voir le bilan dressé par Robichaud, J. « Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969-1982) », *Les Cahiers du droit*, 24 : 1, mars 1983.

OMBUDSMAN LINGUISTIQUE

Enquêter sur les plaintes du public et faire les recommandations qui s'imposent, voilà l'un des principaux rôles du commissaire aux langues officielles du Canada. Bon an mal an, sur les quelque 1 200 plaintes reçues, environ 900 portent sur la langue de service. Près de 80 p. 100 d'entre elles s'avèrent fondées. Les enquêtes permettent non seulement de régler des problèmes immédiats, mais aussi de travailler avec les institutions fédérales pour obtenir des résultats durables. Par exemple, la Chambre des communes a amélioré ses services en français à la suite de plaintes portant sur les commissionnaires, les visites guidées et les plaques commémoratives.

Il est intéressant de mentionner que quelques provinces et territoires se sont aussi dotés d'un commissaire en matière de langue officielle : les Territoires du Nord-Ouest (1991), le Nunavut (1999) et le Nouveau-Brunswick (2003).

Des innovations récentes. Le gouvernement du Canada a connu une période difficile d'examen des programmes dans un contexte de compressions budgétaires au milieu des années 1990. Les transformations gouvernementales qui s'ensuivent mettent souvent en cause les acquis au regard des langues officielles[42]. Ces transformations négatives permettent à leur tour des innovations dans le service au public qui sont susceptibles de mieux incarner la dualité linguistique. Le guichet unique en est un bon exemple. Il consiste à offrir une gamme de services fédéraux, auxquels s'ajoutent parfois des services d'autres ordres de gouvernement et même du secteur privé. À titre d'exemples, le Réseau des centres de services aux entreprises du Canada et le Réseau des centres d'accès en personne de Service Canada ont montré qu'ils optimisent les ressources bilingues et qu'ils offrent un meilleur accès dans leur langue aux minorités linguistiques. Les Centres de services bilingues du Manitoba en sont un cas exemplaire.

Défis. Le Commissariat aux langues officielles surveille la qualité et la quantité des services fédéraux offerts au public dans les deux langues officielles. Ce volet des langues officielles recoupe d'ailleurs environ 80 p. 100 des plaintes reçues. En 2001,

LES CENTRES DE SERVICES BILINGUES TRIPARTITES : UNE INNOVATION

Les gouvernements du Canada, des provinces et les administrations municipales ont conjugué leurs efforts au Manitoba pour offrir une gamme de services bilingues au public, tels que de l'information sur les différents programmes, le paiement de factures, etc. Le Centre de services de Saint-Boniface est une innovation en matière de prestation des services gouvernementaux qui a été reproduite dans les localités franco-manitobaines de Notre Dame de Lourdes et Saint-Pierre-Jolys. Cette mesure fait suite aux recommandations du rapport soumis par le juge Richard Chartier en 1998 et qui s'intitule *Avant toute chose, le bon sens*[43]. En 2005-2006, les gouvernements fédéral et provincial lanceront un projet pilote à Regina en s'inspirant de l'expérience des centres de services bilingues du Manitoba. Cette mesure fait partie d'une recommandation formulée par la commissaire aux langues officielles dans son rapport sur *Les réseaux de guichets uniques du gouvernement du Canada* publié en 2003[44].

[42] Commissariat aux langues officielles. *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles au Canada*. Ottawa, 1998.

[43] Chartier, Richard (juge). *Avant toute chose, le bon sens*. Un rapport et des recommandations sur les services en français au sein du gouvernement du Manitoba. Winnipeg, gouvernement du Manitoba, mai 1998.

[44] Commissariat aux langues officielles. *Les réseaux de guichets uniques du gouvernement du Canada*. Ottawa, 2003.

la commissaire a publié un bilan des suivis donnés par le gouvernement du Canada aux recommandations d'une série d'études réalisées depuis 1994 sur les services au public[45]. Ce bilan souligne la lenteur des progrès durant cette période : dans 30 p. 100 des quelque 3 500 points de service désignés bilingues, les services n'étaient toujours pas disponibles en français. Les résultats d'observations menées en 2004 auprès d'environ 300 bureaux désignés à demande importante, ont révélé que le quart d'entre eux n'offrait toujours pas leurs services dans les deux langues officielles (voir le bulletin de rendement des institutions fédérales dans le deuxième volume de ce rapport).

Depuis le bilan fait par la commissaire en 2001, le gouvernement du Canada a enclenché des changements appréciables notamment sa nouvelle politique de dotation de 2004 précise qu'un candidat à un poste bilingue devra, désormais, généralement satisfaire immédiatement aux exigences linguistiques de ce poste.

Il reste néanmoins qu'un changement de culture s'impose. Même une bonne capacité bilingue ne suffit pas à répondre efficacement au public. Il faut que l'employé fédéral lui offre d'entrée de jeu la possibilité d'utiliser l'une ou l'autre langue officielle, que ce soit par téléphone ou en personne. Il s'agit d'une façon de faire preuve de respect envers le public. Or actuellement, cette offre active constitue le talon d'Achille du service au public : elle est limitée et ne progresse pas depuis dix ans. Pour donner suite à l'annonce de la création de Service Canada dans le budget fédéral de mars 2005, le gouvernement doit veiller à ce que ces nouveaux services soient disponibles et activement offerts dans les deux langues officielles, afin de tenir compte des besoins des deux collectivités de langue officielle. Par ailleurs, peut-être que la formule des guichets uniques, où tout le personnel est bilingue, ou des services en ligne adéquats seraient une partie de la solution, du moins en dehors des grandes régions bilingues du pays où les services sont généralement accessibles dans les deux langues.

L'autre maillon faible est le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, même s'il est le seul règlement adopté, il y a près de 15 ans déjà, en matière de langues officielles. Le gouverneur en conseil doit modifier ce

L'AGENCE DU REVENU DU CANADA : UNE AMÉLIORATION CONTINUE DES SERVICES DANS LES DEUX LANGUES

L'Agence du revenu du Canada est l'un des ministères qui entretiennent le plus de relations avec les Canadiens et les Canadiennes au fil des ans. Elle a fait l'objet de nombreuses plaintes, souvent à répétition, relativement aux formulaires d'impôt envoyés dans la mauvaise langue, à la piètre qualité du français dans ses documents et à l'incapacité de fournir des renseignements dans la langue du demandeur. L'Agence a cependant fait des progrès remarquables au cours des quinze dernières années. Les contribuables peuvent facilement remplir leur déclaration de revenus dans la langue de leur choix et peuvent aussi obtenir des informations dans leur langue de la part du personnel de l'Agence. La culture organisationnelle de l'Agence du revenu du Canada semble aujourd'hui respecter l'importance de fournir les services dans les deux langues. Les plaintes ont joué un rôle de catalyseur dans ce progrès remarquable.

[45] Commissariat aux langues officielles. *Bilan national des services au public en français et en anglais : un changement de culture s'impose*. Ottawa, 2001.

règlement afin de tenir compte de l'ordonnance de la Cour fédérale dans l'arrêt *Donnie Doucet*[46] d'ici la fin de 2006. Il est dès lors impératif pour le gouvernement de repenser ce règlement afin de le simplifier, de le rendre conforme à la jurisprudence et, enfin, de rendre son application utile pour les citoyens et citoyennes.

En raison des transformations gouvernementales, le Conseil du Trésor n'est plus l'employeur direct d'un nombre croissant d'organismes fédéraux. À l'avenir, le gouvernement du Canada, en créant de nouveaux organismes dont Service Canada, devra s'assurer que sa politique sur les différents modes de prestation des services soit pleinement respectée en ce qui a trait aux langues officielles. Les lois créant ces organismes devront explicitement prendre en compte la *Loi sur les langues officielles*.

« Pour que la dualité linguistique occupe la place qui lui revient au sein du gouvernement et de ses institutions, ces derniers devront changer leur culture en profondeur. »

— Dyane Adam, commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa, p. 76.

La langue de travail

Au delà de la désignation bilingue des postes de service au public, le défi qui est resté le même depuis le début de la politique linguistique fédérale est celui d'assurer un environnement de travail où les fonctionnaires peuvent travailler, être encadrés et outillés dans leur langue. Il s'agit d'un droit reconnu par la *Loi sur les langues officielles*.

Le français marginalisé. La Commission B.B. notait en 1969 que la culture de l'administration fédérale qui s'était développée depuis les années 1920 était non seulement réfractaire à la présence francophone, mais aussi à l'usage du français dans le milieu de travail. Elle notait aussi que les deux seules institutions fédérales qui avaient une politique bien définie concernant la langue de travail étaient la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement[47].

Progression. Les données compilées uniquement pour la fonction publique entre 1978 et 2004 indiquent néanmoins des progrès importants (voir figures 10 et 11 à la page suivante). Dans les postes susceptibles de favoriser l'usage des deux langues officielles au travail, à savoir les services administratifs offerts à l'interne de l'organisation et les postes de surveillance, les compétences linguistiques requises sont plus étendues et la proportion des titulaires qui satisfont à ces exigences s'est élargie. Le progrès est particulièrement marqué dans les postes de surveillance. Il faut ajouter que les employés disposent généralement des outils de travail dont ils ont besoin dans la langue de leur choix.

Saviez-vous que...

Offre active. Un bureau désigné bilingue offre un bon service lorsqu'il s'assure que les services offerts sont de qualité égale dans les deux langues. Le bureau reconnaît et respecte l'individu dans sa spécificité, dans sa langue et sa culture.

- La signalisation, l'affichage et la documentation indiquent que les services sont disponibles en français et en anglais.
- D'emblée, le service au téléphone est offert dans les deux langues.
- L'accueil du public se fait de vive voix dans les deux langues officielles et se poursuit dans la langue du client.
- La qualité linguistique du service est adéquate.

[46] *Doucet c. Canada*, [2004] C.F. 1444.

[47] Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre III : le monde du travail*, 1969, p. 104, 125.

Figure 10
Langue de travail dans les postes de services internes de la fonction publique fédérale, 1978-2004

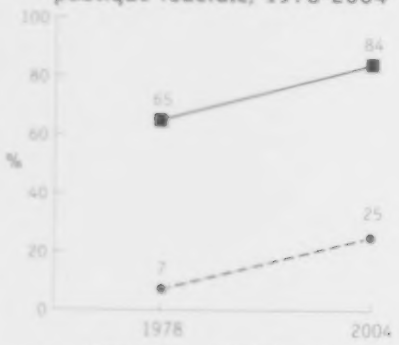
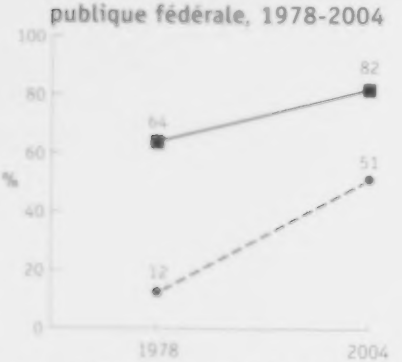


Figure 11
Langue de travail dans les postes de surveillance de la fonction publique fédérale, 1978-2004



Source : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004*, Ottawa, 2004. En ligne : www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/anni-ralo_f.asp.

Or, dans sa récente étude *De la parole aux gestes*, la commissaire révèle que l'anglais reste prédominant dans la culture organisationnelle des ministères situés dans la région de la capitale nationale[48]. La haute gestion est perçue comme unilingue, même si la plupart des cadres satisfont aux exigences linguistiques de leur poste. Bon nombre d'entre eux communiquent rarement dans les deux langues officielles. La culture organisationnelle de leur institution respective se modèle, bien souvent, sur leur comportement.

Dans les régions bilingues du Québec. La commissaire a noté le même cas de figure dans les bureaux fédéraux situés dans les régions bilingues du Québec. Sa dernière étude sur le sujet rapporte que le français domine nettement comme langue de travail[49]. Les anglophones, étant en situation linguistique minoritaire, doivent le plus souvent interagir en français avec leurs collègues. Toutefois, les fonctionnaires fédéraux du Québec doivent souvent interagir en anglais avec les fonctionnaires de la région de la capitale nationale.

Dans les sociétés d'État. Dans la même étude, la commissaire examine également la langue de travail au siège social de huit sociétés d'État. Les résultats indiquent que dans les sociétés d'État situées dans la région de la capitale nationale, l'usage des deux langues officielles épouse le modèle des ministères de la région qui favorise l'usage de l'anglais. Dans les sociétés d'État situées à Montréal, l'usage des deux langues officielles est presque à égalité, ce qui crée un milieu de travail fortement bilingue.

Cadre réglementaire. Bien que le très honorable Lester B. Pearson ait souligné l'importance de la langue de travail dans son énoncé de 1966, la *Loi sur les langues officielles* de 1969 n'a pas abordé la question de la langue de travail directement. Elle sera introduite dans la

[48] Commissariat aux langues officielles, *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale*, Ottawa, 2004.

[49] Commissariat aux langues officielles, *D'une vision à la réalité : Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail*, Ottawa, 2005.

politique linguistique du gouvernement du Canada à partir de 1973, mais surtout dans la *Loi* de 1988 qui comporte des dispositions précises dans sa partie V. Le progrès le plus attendu s'est néanmoins réalisé tout récemment, en 2004, avec la directive qui prévoit, de façon générale, la dotation impérative des postes désignés bilingues, notamment dans la catégorie EX. Ceci fait en sorte que le principe du mérite est désormais mieux respecté.

Défis. On ne peut se contenter d'atteindre le profil linguistique requis car ceci ne se traduit pas nécessairement par l'usage effectif des deux langues officielles. La commissaire a proposé d'instaurer une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel à partir de trois axes d'intervention stratégique : le leadership, la capacité personnelle et la capacité institutionnelle[50]. Ces trois axes sont interdépendants et doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés. Par contre, une grande partie de la solution repose sur le leadership de la haute gestion. Sans un engagement clair des dirigeants et des hauts gestionnaires, l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* reste souvent lettre morte. Par ailleurs, la commissaire estime que les exigences en matière de bilinguisme doivent s'appliquer également aux postes de sous-ministres et de sous-ministres délégués. Alors seulement, la culture de travail au sein de la fonction publique aura toutes les chances de refléter la dualité linguistique canadienne.

EDGAR GALLANT : TÉMOIN ET CATALYSEUR D'UN CHANGEMENT DE SOCIÉTÉ

Lorsqu'il est entré à la fonction publique fédérale en 1949, au ministère des Finances, Edgar Gallant, Acadien de l'Île-du-Prince-Édouard, était frais émoulu de l'École des Sciences sociales de l'Université Laval. Il n'avait donc pas eu l'occasion de parfaire sa connaissance de l'anglais. « Durant ma première année, j'ai davantage écouté que parlé », dit-il. En effet, la fonction publique fédérale des années 1950 était un milieu unilingue anglais.

Edgar Gallant gravit rapidement les échelons et assume des responsabilités importantes dont la présidence de la Commission de la fonction publique et de la Commission de la capitale nationale. Au cours de sa longue carrière, il a été à la fois un témoin et un leader (il préfère le terme « catalyseur ») de la transformation de la fonction publique, lorsqu'elle fut appelée à faire une place égale aux deux langues officielles. Les leaders politiques et hauts fonctionnaires ont dû faire preuve d'une grande détermination. « Pour démarrer, il a fallu procéder de façon plutôt autoritaire. Il fallait imposer certaines conditions, et en même temps encourager les fonctionnaires unilingues à prendre des cours de langue. » Il estime qu'avec le temps, la majorité des fonctionnaires ont compris que la fonction publique devait desservir tous les Canadiens et les Canadiennes dont une partie importante ne comprenait pas l'anglais.

Selon Edgar Gallant, la formation linguistique offerte aux fonctionnaires a été un grand facteur de réussite dans ce qu'il appelle la « révolution » dans les attitudes. « Les professeurs enseignaient la langue française, mais ils mettaient aussi l'accent sur la culture française. » Dans l'ensemble, la plupart des fonctionnaires en sont venus à accepter la dualité linguistique en tant que partie intégrante de la personnalité canadienne. « Si on laisse faiblir la dualité, c'est l'identité canadienne qu'on affaiblit et compte tenu de la mondialisation et de la pression constante des États-Unis, il est important de renforcer cette identité, » dit-il.

[50] Commissariat aux langues officielles. *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale*. Ottawa, 2004.

Atouts. L'étude *D'une vision à la réalité* a permis de dégager des atouts importants sur lesquels le gouvernement du Canada peut miser pour accélérer les progrès. Le bilinguisme jouit d'un fort appui auprès du personnel tant francophone qu'anglophone. Ces derniers s'accordent pour dire que le français constitue une richesse pour l'ensemble de la société canadienne. Ils sont d'ailleurs fiers de pouvoir travailler dans un milieu bilingue. En bout de ligne, le bilinguisme favorise une meilleure prestation des services aux citoyens et aux citoyennes.

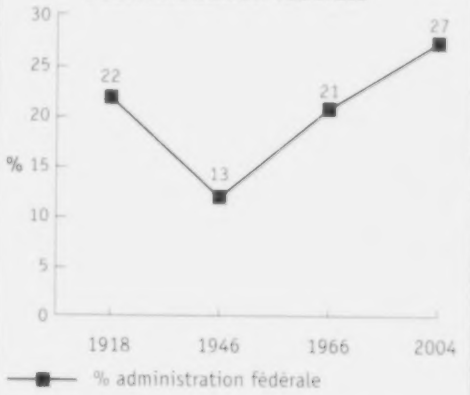
La participation équitable

Le bilinguisme institutionnel de l'État fédéral ne se limite pas au service au public et à la langue de travail, mais cherche aussi à incarner la dualité au sein de l'appareil public. L'État incarne ainsi le bilinguisme sous l'aspect de la participation équitable des francophones et des anglophones dans son administration.

Progrès de la participation des francophones. Au cours du XX[e] siècle, le principal problème de participation à l'administration fédérale se manifeste au niveau de la composante francophone qui se retrouve sous-représentée. Au moment de son enquête en 1965, la Commission B.B. rapporte que l'effectif francophone a diminué de moitié entre 1918 et 1946. En 1965, la Commission estime que l'administration fédérale (la fonction publique plus les sept principaux organismes fédéraux) est composée d'environ 21 p. 100 de francophones, alors que les individus de langue maternelle française représentent environ 28 p. 100 de la population canadienne.

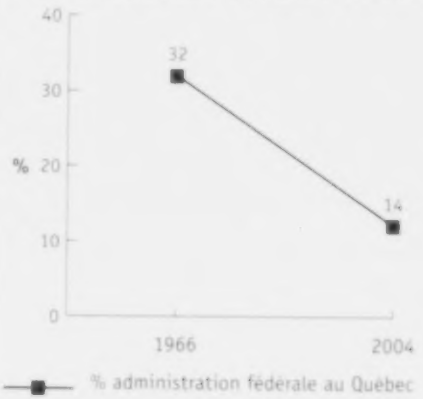
Comme on l'a vu, des initiatives ont été prises au fil des ans pour améliorer la situation, mais il faudra attendre la nouvelle *Loi* de 1988, dans sa partie VI, pour préciser ce qui est attendu de la fonction publique à ce chapitre. Les commissaires aux langues officielles ont, de façon incessante, ramené cette question sur le tapis, suggérant les définitions, les critères et

Figure 12
Participation des francophones à l'administration fédérale



Sources : Canada. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre III [...] 1969, p. 103, 426; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004*, Tableaux 12 et 14.

Figure 13
Participation des anglophones à l'administration fédérale au Québec



Sources : Canada. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre III [...] 1969, p. 103, 426; Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004*, Tableaux 12 et 14.

les moyens de mettre en œuvre cet objectif. On peut observer les progrès importants réalisés depuis 1966 au niveau de la participation francophone dans l'ensemble de l'administration fédérale[51] qui est passée de 21 à 27 p. 100 (voir figure 12). En 2004, les individus ayant le français comme première langue officielle parlée représentaient 24 p. 100 de la population canadienne.

Notons qu'il est difficile d'avoir l'heure juste à partir des données fournies à cet égard. Pour les fins de Statistique Canada et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales en matière de langues officielles, la variable linguistique utilisée est la « première langue officielle parlée ». Mais pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, les fonctionnaires fédéraux sont francophones ou anglophones selon la langue déclarée qui devient le principal élément d'identification personnelle. La comparaison des données est dès lors hasardeuse.

Inquiétude au sein de la minorité anglophone du Québec. C'est au Québec que le taux de participation des anglophones a commencé à inquiéter au cours des dernières décennies, en diminuant de moitié. En 1961, la minorité de langue maternelle anglaise comptait pour environ 13 p. 100 de la population québécoise et était donc surreprésentée dans l'administration fédérale. En 2004, sa participation à l'administration fédérale était de l'ordre de 14 p. 100, soit un peu plus près de la part qu'elle occupe dans cette province au titre de la première langue parlée, soit 13 p. 100 (voir figure 13). Cependant, comme le note l'étude de Jack Jedwab, les anglophones n'occupent que 7,6 p. 100 des postes au sein des ministères fédéraux au Québec.[52] Cette situation est préoccupante car la fonction publique est la partie de l'administration fédérale qui offre le plus grand éventail de services au public et il importe que la minorité y soit représentée équitablement. D'ailleurs le *Plan d'action pour les langues officielles* l'a reconnu et vise à accroître le nombre d'employés anglophones de 1 000.

Aujourd'hui. On constate que les collectivités francophone et anglophone participent généralement de façon équitable à l'administration fédérale au regard de leur poids démographique à l'échelle nationale. Les francophones ont aussi accru leur participation aux postes de gestion qui s'établit en 2004 à 25 p. 100 pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Le développement des communautés et la promotion des langues officielles

Engagement fédéral

En révisant la *Loi sur les langues officielles* en 1988, le Parlement a imposé au gouvernement et à toutes les institutions fédérales, par le biais de l'article 41 de la *Loi*, la responsabilité d'appuyer le développement des minorités linguistiques et de favoriser la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne. Ces responsabilités découlent également de l'objet de la *Loi*.

L'appui au développement. Selon les termes mêmes de la *Loi*, le gouvernement canadien s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et à appuyer leur développement. Il revient donc à toutes les institutions fédérales de mettre en place des mesures qui permettraient d'appuyer concrètement ce développement des communautés minoritaires.

La nécessaire promotion. L'une des obligations prévues dans le cadre de la partie VII demeure la promotion du français et de l'anglais en vue

[51] Par administration fédérale, il faut entendre l'effectif de la fonction publique plus celui des organismes fédéraux dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur (par exemple, la Gendarmerie royale du Canada).

[52] Commissariat aux langues officielles, *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec*, 2004, p. 51.

de favoriser dans la société canadienne une véritable progression vers l'égalité de statut et d'usage entre ces deux langues. Pourtant, cette obligation demeure la grande oubliée de la part des institutions fédérales. Il importe de fournir aux institutions l'orientation nécessaire afin qu'elles définissent des activités liées à la promotion de la dualité linguistique et d'en évaluer l'efficacité[53].

Le cadre de gestion. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi* en 1988, les institutions fédérales semblent réticentes à comprendre leurs obligations découlant de la partie VII, reléguant trop souvent leurs responsabilités au ministère du Patrimoine canadien. En effet, bien que les obligations échoient à toutes les institutions fédérales, la *Loi* prévoit que le ministre du Patrimoine canadien doit assumer un rôle de coordination[54]. Le manque d'ascendant de ce

LA PARTIE VII DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* : VISION DE L'HONORABLE JEAN-ROBERT GAUTHIER

On associe à juste titre la promotion de la dualité linguistique à l'honorable Jean-Robert Gauthier, sénateur à la retraite et homme politique qui en a fait son cheval de bataille au cours d'une carrière politique exceptionnelle. M. Gauthier fut député de la circonscription d'Ottawa-Vanier à la Chambre des communes de 1972 à 1994 et sénateur de 1994 à 2004. Auparavant, il avait été conseiller scolaire durant 12 ans.

Avant de prendre sa retraite du Sénat en 2004, l'honorable Jean-Robert Gauthier a consacré une bonne partie de ses énergies à tenter de convaincre les parlementaires de clarifier l'ambivalence au sein de l'appareil fédéral au sujet de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Il a déposé plusieurs projets de loi visant à donner un caractère exécutoire à cette partie de la *Loi* qui engage le gouvernement du Canada à favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Les démarches de l'honorable Jean-Robert Gauthier avaient pour objectif :

- d'obliger les institutions fédérales à prendre des mesures positives pour assurer la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement du Canada;
- de permettre l'adoption d'un règlement définissant les obligations précises des institutions fédérales;
- de garantir le recours devant les tribunaux à quiconque saisit le commissaire aux langues officielles d'une plainte visant une obligation ou un droit prévu, entre autres, par la partie VII.

Le Sénat a adopté à l'unanimité les deux derniers projets de loi du sénateur Gauthier dont le premier est mort au feuilleton à la dissolution de la Chambre des communes en 2003. Le dernier-né du sénateur, à savoir le projet de loi S-3, a passé l'étape de la 2e lecture à la Chambre des communes et il a été envoyé au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes pour étude au printemps 2005.

Dans nos deux derniers rapports annuels, nous avons recommandé que le Parlement canadien trouve le moyen de clarifier par voie législative ou réglementaire la portée juridique de la partie VII de la *Loi*. Un renforcement de la *Loi* s'inscrirait dans la vision de l'honorable Jean-Robert Gauthier, infatigable défenseur des droits des minorités linguistiques.

[53] Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel 2003-2004*. Ottawa, 2004, p. 84.

[54] Commissaire aux langues officielles. *Un tracé pour agir, la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*. Ottawa, 1996; Commissaire aux langues officielles. *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*. Ottawa, 1998.

ministère sur les autres ministères et institutions fédérales a occasionné des délais inexcusables dans la mise en œuvre de cette partie de la *Loi*. Provenant tantôt de directives émanant du Cabinet du Premier ministre, tantôt du Conseil du Trésor, il semble qu'aucune initiative d'encadrement n'ait pu véritablement démarrer.

En 2003, le gouvernement s'est doté d'un Cadre d'imputabilité qui précise les responsabilités des ministres et des institutions fédérales à l'égard de la partie VII. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que ce cadre peut être soumis aux aléas d'une décision gouvernementale. En fait, la commissaire est d'avis que le Cadre d'imputabilité ne saurait être pleinement réalisé sans une clarification de la portée de la partie VII de la *Loi*.

Défis. En l'absence d'un cadre statutaire et réglementaire clair, la volonté de réellement mettre en place des mesures de développement et de promotion demeure pour le moins incertaine. De fait, le gouvernement du Canada préfère que ce soit la voie judiciaire qui tranche, notamment dans l'affaire *Forum des maires de la péninsule acadienne*[55], pour faire clarifier la portée de la partie VII. Le gouvernement prétend que les obligations prévues dans cette partie ne relèvent que d'un engagement politique et non d'obligations dites exécutoires. Le débat sera tranché par la Cour suprême du Canada puisqu'elle entendra l'appel, à moins que le Parlement ne légifère d'ici là en adoptant le projet de loi S-3 présenté par le sénateur Jean-Robert Gauthier, maintenant à la retraite.

Provinces et territoires : des joueurs clés

Les provinces et les territoires sont des partenaires essentiels à l'épanouissement et au développement des communautés de langue officielle minoritaire. Ils ont d'ailleurs conclu les premières ententes fédérales-provinciales pour la promotion des langues officielles à partir de 1988. Ces ententes ont encouragé plusieurs provinces à se doter de politiques ou de lois relatives à la prestation de services (p. ex. signalisation bilingue, traduction de documents, formation linguistique, etc.).

Conférence interministérielle des Affaires francophones. De bilatérale, la collaboration est progressivement devenue multilatérale avec la création de la Conférence interministérielle des Affaires francophones en 1994[56]. L'objectif de cet organisme est de stimuler le leadership et la collaboration intergouvernementale des provinces et des territoires envers le dossier des langues officielles et en particulier l'épanouissement des minorités francophones et acadienne. Ses discussions ont surtout porté sur les dossiers de la santé, du développement économique et de la visibilité des communautés francophones. Depuis 2003, le Québec y siège comme participant et non plus comme simple observateur. En 2005, le gouvernement du Yukon a annoncé la création d'un Secrétariat des Affaires francophones, une belle nouvelle attendue depuis longtemps par la communauté franco-yukonnaise. Tout en reconnaissant la valeur de cette Conférence interministérielle des Affaires francophones, il faut l'encourager à aller plus loin car elle a une incidence structurante sur la reconnaissance des langues officielles dans le cadre des provinces et des territoires.

Le soutien au bilinguisme

L'État contribue à donner vie à la dualité linguistique canadienne autrement que par la composition et le comportement de son appareil. Nous allons voir ci-dessous qu'il soutient aussi la dualité à plusieurs niveaux.

---

[55] Voir l'arrêt *Forum des maires de la péninsule acadienne c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)* 2004 CAF 263.

[56] Le site Internet des Affaires francophones intergouvernementales est le suivant : www.afi-ifa.ca.

À table...

C'est quotidiennement, et dès le réveil, que les citoyens et citoyennes du Canada sont interpellés par la dualité linguistique. Depuis plusieurs années en effet, et systématiquement depuis 1974, tous les produits emballés ou étiquetés qui passent sous leurs yeux sont dans les deux langues officielles. Ainsi suffit-il d'attraper une boîte de céréales, de verser du lait, de saisir un mouchoir en papier ou d'écraser son tube de dentifrice pour voir que notre pays s'affiche dans l'une et l'autre des langues officielles. Ce progrès est important compte tenu de l'intérêt que les consommateurs d'aujourd'hui accordent aux informations techniques relatives aux produits.

La *Loi sur les langues officielles* ne prescrit pas ce bilinguisme au niveau des produits de consommation, mais divers lois et règlements, dont le *Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* [art. 6(2)], prévoient cette obligation. La commissaire a pu vérifier que le public, comme l'industrie, accepte cette pratique et reconnaît son utilité qui dépasse largement le coût qu'elle engendre[57]. Cet acquis induit par la *Loi sur les langues officielles* est par ailleurs devenu un atout pour le Canada dans le contexte de la mondialisation des échanges. Notre bilinguisme au niveau de l'étiquetage est en fait une prédisposition au multilinguisme exigé sur les marchés mondiaux, mais une vigilance est de mise afin de s'assurer de maintenir les acquis du bilinguisme sur un marché de plus en plus intégré.

Dans la capitale nationale...

Le compromis historique à l'origine de la Confédération a choisi d'établir la capitale du nouveau Canada à Ottawa, sur la frontière du Haut et du Bas-Canada. En 1967, la Commission B.B. constate qu'à Ottawa, « ...la langue française ne jouit, pour ainsi dire, d'aucune reconnaissance juridique au niveau des administrations provinciales et municipales. Dans le reste du Canada, il n'existe nulle part pareille concentration de francophones aussi peu avantagés en matière de droits linguistiques. »[58] Elle recommande alors que le statut égal des deux langues officielles y soit pleinement reconnu, que les services publics, la justice et l'enseignement y soient rendus dans les deux langues. À juste titre, la Commission B.B. estimait que la capitale doit refléter la dualité linguistique du Canada.

Le bilinguisme des services municipaux et provinciaux a été progressivement introduit au cours des années. En 1982, le Conseil municipal de la ville d'Ottawa adopte une politique des langues officielles qui accorde « les mêmes droits, statuts et privilèges aux deux groupes de langues officielles ». Lors des fusions municipales de 1999, la ville d'Ottawa n'a

[57] Commissariat aux langues officielles. *Incidence financière de l'emballage et l'étiquetage dans les deux langues sur les petites et moyennes entreprises au Canada. Étude spéciale. Rapport.* Ottawa, février 1997.

[58] Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Introduction générale et Livre I : les langues officielles.* Ottawa, 1967, p. 123.

pas obtenu que la province désigne la ville bilingue. En 2001, la ville a adopté une politique de bilinguisme. La province a adopté le 3 mars 2005 une loi pour officialiser l'obligation, pour la ville, de se doter d'une politique. Bien que l'adoption de cette loi constitue un pas dans la bonne direction, la loi ne garantit pas clairement l'égalité des deux langues officielles dans la prestation de services municipaux. En dépit de ce fait, la ville d'Ottawa, à titre de capitale nationale, doit continuer d'être guidée par ces principes d'égalité dans la mise en œuvre de sa politique de bilinguisme.

Plus largement, la Commission de la capitale nationale, une société d'État créée en 1959 pour gérer l'aménagement de la région de la capitale, doit, en vertu de sa mission, tenir compte de « ...de l'égalité du statut des langues officielles du Canada... »[59]. Les visiteurs qui parcourent aujourd'hui la capitale observent indéniablement une image publique qui reflète la dualité canadienne. Il reste cependant beaucoup à faire pour que les commerces offrent la même image.

Sur Internet...

Gouvernement en ligne. Depuis une dizaine d'années, les communications et la diffusion d'information par Internet jouent un rôle significatif dans les services gouvernementaux et dans la vie quotidienne.

- **1999.** Le gouvernement canadien annonçait son intention de donner aux Canadiens et aux Canadiennes un accès en direct à toute l'information et à tous les services gouvernementaux à l'endroit et au moment qui leur conviennent. Il s'est fixé comme objectif de devenir en 2005 le gouvernement le mieux branché du monde.
- **2004.** Il semble bien que le gouvernement ait fait des pas de géants puisqu'en 2004, et pour la quatrième année consécutive, le Canada occupait la première place mondiale en termes d'accès en direct aux services du gouvernement[60]. Les sites du gouvernement offrent non seulement de l'information sur les services offerts, mais aussi des renseignements de toutes sortes sur

PRIX DU LEADERSHIP DU COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES 2004-2005 ACCORDÉ À LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

Le Prix du Leadership du Commissariat aux langues officielles (Prix Léon) est accordé en 2004-2005 à **M. Marcel Beaudry**, président de la Commission de la capitale nationale (CCN), pour l'effort exemplaire de son organisation à intégrer les deux langues officielles dans son fonctionnement et à promouvoir la dualité linguistique dans la région de la capitale nationale.

La CCN s'assure de fournir des services au public dans les deux langues officielles, comme l'ont attesté des enquêtes réalisées par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et le Commissariat. Elle collabore aussi à diverses initiatives municipales visant à encourager la dualité linguistique. Sous la direction de M. Beaudry, la CCN a adopté un cadre de gestion qui encourage notamment l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail. Sous ce couvert, des formations linguistiques sont dispensées aux employés le midi et les réunions sont régies par un protocole d'animation bilingue.

(Voir le volume II de ce rapport annuel pour plus de détails.)

[59] *Loi sur la capitale nationale*, 1985, 10 (1)*b*).

[60] Accenture, *2004 News Releases : Governments Must Find New Ways to Encourage Citizen Take-Up of eGovernment*. En ligne : www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=_dyn/dynamicpressrelease_718.xml.

PARCS CANADA : LE VISAGE BILINGUE DE NOTRE PATRIMOINE NATUREL ET HISTORIQUE

Les parcs et les sites historiques nationaux du Canada sont considérés comme un reflet des valeurs qui importent aux Canadiens : la préservation de nos grands espaces et la mise en valeur de notre héritage patrimonial. Les quelques millions de Canadiens et de personnes de l'étranger qui les visitent témoignent de leur importance dans notre identité.

Les parcs ont mis un certain temps à se mettre au diapason pour refléter la dualité linguistique du pays. Durant les deux premières décennies suivant l'adoption de la *Loi*, le Commissariat a reçu un grand nombre de plaintes au sujet de l'unilinguisme de l'affichage et de la documentation et des services d'accueil. Les plaintes des citoyens ont permis de faire évoluer les choses. Même si certaines lacunes subsistent, la situation s'est grandement améliorée au cours des 15 dernières années et nos parcs et lieux historiques de l'est à l'ouest sont davantage à l'image de notre dualité linguistique.

le Canada et les Canadiens. Les sites Strategis[61] d'Industrie Canada et culture.ca[62] sont exemplaires à ce titre.

Il va sans dire que l'objectif du Canada, qui est de servir les citoyens canadiens en ligne, a créé un défi linguistique de taille. En effet, avec l'avènement du Gouvernement en direct, le volume de documents à produire ou à traduire a décuplé. Cet enjeu est particulièrement accentué pour les ministères à vocation technique et scientifique qui doivent produire dans les deux langues officielles de nombreux textes spécialisés et techniques. La numérisation de ces textes exerce une pression considérable sur les services de traduction qui ne peuvent plus répondre à la demande. Il faudrait que ces ministères exercent une gestion serrée des contenus afin d'éviter la numérisation inutile.

La commissaire a cependant pu observer des lacunes à même les sites Internet fédéraux en ce qui a trait à l'équivalence des sites en français et en anglais, à la qualité des versions françaises ou à la conformité des adresses Internet avec la *Loi sur les langues officielles*. Une étude du Commissariat publiée en 1999 et deux études publiées en 2002 ont donné l'alarme et rappelé ses obligations au gouvernement du Canada en matière de langues officielles sur les sites Internet[63].

[61] Le site Internet Strategis est le suivant : www.strategis.gc.ca.

[62] Le site Internet Culture.ca est le suivant : www.culture.ca.

[63] Commissariat aux langues officielles. *Le gouvernement du Canada et le français sur Internet*. Étude spéciale, Ottawa, août 1999; *Le français sur Internet : au cœur de l'identité canadienne et de l'économie du savoir*, Ottawa, 2002; *Les exigences relatives aux langues officielles et le Gouvernement en direct*. Ottawa, 2002.

Présence du français sur Internet. La venue de l'Internet a aussi une influence importante sur le paysage linguistique. L'État a investi massivement dans la connectivité et la numérisation des contenus canadiens pour contrer le fait que c'est surtout en anglais que s'est introduit Internet au Canada, en raison de l'omniprésence des contenus américains, notamment. Depuis 1998, le programme Francommunautés virtuelles d'Industrie Canada, par exemple, soutient les besoins particuliers des communautés francophones et acadiennes en matière d'utilisation des technologies d'information et de communication, de création et de mise en réseaux de sites Internet et de développement d'applications, de contenus et de services.

Défis. Le gouvernement se propose de donner suite aux recommandations de la commissaire par une variété de mesures, mais plusieurs recommandations n'ont pas encore reçu de suivi, par manque de fonds ou manque d'engagement. La coordination de l'appui gouvernemental assurée par Patrimoine canadien est appréciable, mais les défis que pose la concertation de plusieurs institutions fédérales sont considérables. Pour répondre aux besoins grandissants en traduction, il faudra décupler la capacité de traduction du pays et donner aux traducteurs des outils technologiques leur permettant d'augmenter leur productivité. Les investissements dans les industries de la langue annoncés dans le *Plan d'action pour les langues officielles* devraient aller dans ce sens. Comme Internet se déploie littéralement à grande vitesse, la commissaire enjoint les institutions à faire diligence dans la mise en œuvre de ces mesures.

Dans le monde...

En 1965, une étude réalisée dans le cadre de la Commission B.B. notait que la politique étrangère du Canada ne prenait en compte la dualité linguistique ni comme fondement, ni comme objectif important, ni comme technique, ni comme processus, ni comme source d'avantages[64]. Certes, depuis presque 40 ans, le visage du Canada à l'étranger s'est considérablement transformé et la politique extérieure n'a pas manqué de souligner le visage bilingue du Canada, notamment par sa participation de premier plan au Commonwealth et à l'Organisation internationale de la francophonie.

Le discours du Trône du 5 octobre 2004 et les déclarations du premier ministre Paul Martin ont rappelé que la diversité culturelle constitue un élément clé de l'identité canadienne et un creuset où se fondent talent et innovation[65]. Le ministre des Affaires étrangères a fait valoir que l'exercice d'une plus forte influence sur le monde dépend du rayonnement de nos valeurs et de l'importance que nous accorderons à notre diversité[66].

Une étude récente de la commissaire conclut que deux programmes prototypes de projection de la dualité linguistique et de la diversité canadiennes mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères – la diplomatie ouverte et les études canadiennes – se sont avérés d'efficaces outils de promotion des intérêts canadiens[67]. Ces programmes montrent que la dualité linguistique nous ouvre des portes, facilite notre compréhension du monde et encourage l'étranger à entrer en dialogue et à commercer avec nous.

---

[64] Sabourin, L. *La dualité culturelle dans les activités internationales du Canada.* Documents de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ottawa, 1970.

[65] Discours du Trône du 5 octobre 2004 et Réponse du premier ministre du 6 octobre 2004. Discours du premier ministre Paul Martin aux Nations Unies du 24 septembre 2004.

[66] Discours du ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, le 24 octobre 2004 à Gatineau.

[67] Commissariat aux langues officielles. *Une fenêtre sur le monde. La dualité linguistique dans les relations internationales du Canada.* Ottawa, 2004.

Cependant ces programmes risquent de rester sans lendemain. En effet, le ministère des Affaires étrangères n'a pas encore réussi à traduire ces succès préliminaires en une diplomatie renouvelée. Ses plans et priorités stratégiques n'ont pas été ajustés pour mettre la dualité linguistique à l'avant-plan et plusieurs des plus importantes missions diplomatiques canadiennes entretiennent toujours un lien assez ténu avec ce trait fondamental de notre identité. Il y a notamment une tendance à réduire la dualité linguistique à son aspect culturel, alors qu'elle englobe bien plus largement la personnalité canadienne (économie, gouvernance, etc.).

Pourtant l'enjeu est de taille, notamment dans le cadre de nos relations avec les États-Unis, où une si grande proportion de nos intérêts nationaux sont concentrés. Le ministre des Affaires étrangères soulignait récemment l'importance d'expliquer les principes de tolérance, de pluralisme et de la célébration de la différence qui ont fait du Canada un pays privilégié et sans pareil[68]. On devrait aussi s'attendre à ce que la politique étrangère canadienne ait comme pilier le partage de notre expérience en matière de gouvernance de la diversité linguistique et culturelle (lois, politiques, société civile, etc.), de promotion des droits linguistiques (Programme de contestation judiciaire, ombudsman), d'enseignement des langues (formation linguistique dans la fonction publique, immersion, éducation bilingue au niveau postsecondaire, etc.), de technologies langagières (traductique, etc.), et de bijuridisme (corédaction des lois, enseignement et recherche en droit civil et en common law dans les deux langues officielles).

Juger et protéger

La dualité linguistique s'exprime aussi au sein de l'État fédéral par l'activité juridique, l'administration de la justice et la protection des citoyens et des citoyennes, trois thèmes qui complètent ce chapitre.

Le bijuridisme

Malgré sa progression difficile au cours du XX[e] siècle, la dualité canadienne a néanmoins continué de s'exprimer sous l'aspect du bijuridisme, c'est-à-dire de la coexistence sur le territoire canadien de deux systèmes de droit : la common law et le droit civil. Bien que le Parlement du Canada ne soit pas dans l'obligation de reconnaître le bijuridisme dans son fonctionnement législatif, il en tient compte lorsqu'il fixe des règles qui peuvent avoir une incidence sur le droit privé émanant des provinces et des territoires. De cette accommodation découle la pratique de la corédaction des textes qui fait preuve d'une efficacité exemplaire. Elle devrait d'ailleurs servir de modèle dans d'autres secteurs de l'administration de l'État.

Le Canada est ainsi reconnu comme un chef de fil à l'échelle internationale pour :

- l'intégration du français dans l'enseignement et la recherche en common law;
- l'intégration de l'anglais dans l'enseignement et la recherche en droit civil;
- la traduction de règles de procédure et des décisions judiciaires;
- plus généralement, la recherche fondamentale sur la réforme du droit[69].

L'interaction des deux systèmes et l'harmonisation terminologique des lois fédérales avec les deux systèmes comportent certes des défis. Il reste à rehausser les compétences bilingues dans la

[68] Discours du ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, le 24 octobre 2004 à Gatineau.

[69] Bastarache, M. « *Quelques réflexions sur le bijuridisme et son rapport avec le bilinguisme et le biculturalisme* », discours présenté devant l'Association du Barreau canadien, section Québec, à Montréal le 22 avril 1998.

communauté des juristes et à développer davantage de « points de contact » entre les deux systèmes.

L'administration de la justice

L'administration de la justice dans les deux langues officielles a connu un cheminement progressif depuis 1867 :

- **1867.** La *Loi constitutionnelle de 1867* (art. 133) accorde le droit aux citoyens et citoyennes qui utilisent les tribunaux du Canada et du Québec de le faire en français ou en anglais.
- **1870.** La *Loi de 1870 sur le Manitoba* (art. 23) fait de même dans cette province.
- **1970.** Le *Code criminel* contient des dispositions linguistiques (partie XIV.1) qui permettent à l'accusé d'être traduit devant un juge et, le cas échéant, un jury qui parlent sa langue. Cependant, les provinces pouvaient éluder leurs obligations linguistiques.
- **1982.** La *Loi constitutionnelle de 1982* [art. 19(2)] reconnaît le droit d'utiliser les deux langues officielles devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick.
- **1985.** Le Parlement ajoute la partie XVII au *Code criminel* qui protège mieux les droits linguistiques.
- **1990.** Le droit à un procès en matière criminelle dans la langue officielle de l'accusé a été proclamé dans toutes les provinces et tous les territoires. Plusieurs (Alberta, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest, Yukon et Colombie-Britannique) ont de plus incorporé dans leurs lois relatives aux infractions certaines dispositions de la partie XVII du *Code*[70].

Le commissaire constatait en 1995 que les citoyens et les citoyennes de la minorité linguistique ne bénéficiaient pas d'une offre active de services dans leur langue devant les tribunaux[71]. Dans son arrêt *Beaulac* en 1999, la Cour suprême du Canada a reconnu que les dispositions du *Code* visent non seulement l'équité des accusés devant la Cour, mais aussi l'égalité réelle des collectivités de langue officielle. Les individus des minorités linguistiques doivent donc s'attendre à « ...l'accès égal à des services de qualité égale... » devant les tribunaux fédéraux[72].

Malgré ces garanties, un nombre substantiel de juristes, avocats, juges, procureurs et auxiliaires de justice qui pratiquent dans les provinces et les territoires où le français est la langue minoritaire sont insatisfaits des services judiciaires et juridiques en français. C'est ce que révèle une enquête réalisée pour le compte de Justice Canada en 2002[73], en réaction aux études publiées par le Commissariat aux langues officielles[74]. Au Québec, l'étude de Jack Jedwab rapporte que seulement 41 p. 100 des anglophones étaient satisfaits des services juridiques en 2002[75].

---

70 Gruben, V. « Le bilinguisme dans le domaine judiciaire ». Dans Bastarache, M. (sous la dir. de), *Les droits linguistiques au Canada*, 2004, p. 216.

71 Commissariat aux langues officielles. *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux au Canada*. Étude. Ottawa, novembre 1995.

72 *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 22.

73 PGF/GTA Consultants. *État des lieux sur la situation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles*. Rapport soumis à Justice Canada, Ottawa, juillet 2002. En ligne : www.justice.gc.ca/fr/ps/franc/enviro/toc.html.

74 Commissariat aux langues officielles. *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux au Canada*. 1995; Commissariat aux langues officielles. *L'utilisation équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux fédéraux et devant les tribunaux administratifs fédéraux qui exercent des fonctions quasi judiciaires. Étude spéciale*. Ottawa, 1999.

75 Commissariat aux langues officielles. *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec*, 2004, p. 46.

« Le thème du symposium, Vingt ans au service de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, pourrait laisser croire que l'égalité d'accès à la justice pour tous les Canadiens et les Canadiennes – quelle que soit leur langue officielle – est maintenant une réalité, un fait accompli. Or, nous ne sommes toujours pas en mesure de tirer cette conclusion en 2001. » [Traduction]

— Morris Rosenberg (ex-sous-ministre de la Justice, sous-procureur général du Canada), allocution au symposium : PAJLO : vingt ans au service de l'administration de la justice dans les deux langues officielles – bilan et perspectives, Ottawa, 23 novembre 2001.

Depuis, Justice Canada a mis sur pied un Sous-comité consultatif sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles qui regroupe des représentants des communautés et des milieux juridiques. En outre, le ministère de la Justice a formé un Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles.

Enjeux. Dans la plupart des régions majoritaires anglophones du Canada et dans les régions non métropolitaines du Québec, il faut mieux assurer la capacité bilingue au niveau de la magistrature et de l'appareil judiciaire.

La sécurité des citoyens et des citoyennes

Deux institutions viennent à l'esprit quand on pense à la sécurité des citoyens et citoyennes, tant au sein même du pays que pour protéger ses frontières et ses valeurs démocratiques. Il s'agit évidemment de la Gendarmerie royale du Canada et du ministère de la Défense nationale. Dans les deux cas, au fil des ans, chacune s'est distinguée à sa manière et les deux ont contribué à l'image favorable que projette le Canada à travers le monde. Il leur reste cependant des défis à relever au plan de la dualité linguistique.

Gendarmerie royale du Canada (GRC). La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est l'une des institutions fédérales les plus emblématiques du Canada et l'une des plus présentes auprès des citoyens et des citoyennes. Elle est non seulement soumise à la *Loi sur les langues officielles*, mais incarne le respect du droit et l'image de l'État au quotidien. Depuis les années 1970, la GRC a certes accompli des progrès en matière de langues officielles. Par exemple, la formation est maintenant dispensée dans les deux langues officielles à son école de Regina dont environ 40 p. 100 des formateurs sont bilingues. Chaque année, un contingent francophone est formé. Depuis 1993, les communications avec les candidats à la gendarmerie doivent se faire dans les deux langues.

Cela n'a malheureusement pas empêché la GRC de faire l'objet d'une multitude de plaintes, d'enquêtes et de vérifications linguistiques aux cours des années. La plupart des plaintes au fil des ans sont liées à la qualité des services offerts dans les deux langues par les détachements où la GRC joue le rôle de police municipale ou provinciale. L'intégration de corps d'officiers municipaux au sein de la GRC a été particulièrement problématique à certains endroits à cet égard, mettant en relief des questions d'identification linguistique des postes et de formation linguistique du personnel. La GRC doit porter une attention particulière à la capacité linguistique de ses détachements pour bien répondre aux besoins des communautés qu'elle dessert.

Défense nationale. Depuis un siècle, le ministère de la Défense nationale a progressivement vu son effectif francophone diminuer, passant par exemple de 36 à 13 p. 100 entre 1868 et 1946[76]. Par la suite, deux événements marqueront l'évolution des forces armées vers le bilinguisme : la création du

[76] Pariseau, J. et S. Bernier, *Les Canadiens français et le bilinguisme dans les Forces armées canadiennes*, Tome 1, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, p. 17.

Collège militaire royal de Saint-Jean en 1952 qui assure une formation aux officiers en français et en anglais (notons que la formation des officiers a été centralisée au Collège militaire de Kingston en 1994) et la nomination d'un premier francophone, le général Jean Victor Allard, au poste de chef de l'état-major de la Défense en 1966. Ce dernier imposera des changements dans la langue de travail et la participation des francophones aux Forces armées canadiennes.

Depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, les progrès accomplis sont réels. Entre 1966 et 1987, par exemple, la part des francophones au sein des troupes est passée de 17 à 28 p. 100 et, chez les officiers, de 9 à 22 p. 100[77]. Le Commissariat aux langues officielles reçoit néanmoins de nombreuses plaintes chaque année relativement aux Forces armées. Au début des années 1990, par exemple, une plainte formulée au sujet des services aux familles des militaires a conduit à une nouvelle politique plus respectueuse de la langue parlée par la famille.

La problématique au niveau des Forces canadiennes en matière de langues officielles se situe à deux niveaux : le recrutement d'officiers bilingues et leur formation dans les deux langues officielles.

- Même si les Forces canadiennes ont adopté, vers la fin des années 1990, une politique exigeant que le corps des officiers devienne entièrement bilingue, cet objectif reste à atteindre.
- Pour ce faire, il faudra s'assurer que la formation offerte aux officiers à tous les niveaux se fasse coûte que coûte dans la langue de leur choix.

Conclusion

L'administration fédérale a donc adopté un visage largement bilingue depuis les années 1960, comme l'illustre le bilan des acquis présenté en début de chapitre, mais il reste plusieurs défis à relever afin de poursuivre cette progression vers l'égalité. Comme la période des années 1990 l'a montré, les changements politiques et organisationnels (par exemple, les partenariats avec le secteur privé, les dévolutions, les nouveaux modes de prestation de services dans le contexte d'Internet) et les décisions budgétaires peuvent fragiliser la dualité linguistique et il importe donc de l'intégrer pleinement au fonctionnement et à la culture organisationnelle de l'État. Il faudra à l'avenir accorder une attention particulière aux quelques enjeux clés suivants :

- *Service au public.* Il faut surmonter la stagnation qui caractérise, depuis une quinzaine d'années, l'évolution du service au public dans les deux langues officielles, en particulier dans les régions où il y a une faible concentration de minorités. Des formules innovantes, comme les guichets uniques et Service Canada peuvent être mises à profit à cette fin. Avec les nouveaux modes de prestation des services gouvernementaux, il devient essentiel de revoir le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services*. Le moment semble particulièrement propice à la suite de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Donnie Doucet*[78] qui oblige le gouvernement à revoir le *Règlement*.
- **Langue de travail.** Malgré un progrès indéniable dans la capacité bilingue des fonctionnaires, la langue de travail reste un chantier inachevé, car cette capacité doit se traduire par une réalisation au

[77] Pariseau, J. et S. Bernier. *Les Canadiens français et le bilinguisme dans les Forces armées canadiennes*. Tome 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 127-128.

[78] *Doucet c. Canada*, [2004] C.F. 1444.

quotidien. Il faut encore instaurer une culture organisationnelle au regard de la langue de travail qui combine un leadership affirmé du gouvernement et de ses cadres, une forte capacité bilingue institutionnelle et de fortes compétences linguistiques individuelles.

- **Internet.** Internet est à la fois un espace où s'offrent de plus en plus les services gouvernementaux et un miroir où se reflète la société canadienne dans sa globalité. Internet se déploie dans nos vies à grande vitesse et il importe d'améliorer la quantité et la qualité des contenus français et anglais qui y circulent. Le gouvernement doit assurer une meilleure coordination de son soutien à cet égard.
- **Image et place du Canada dans le monde.** L'expérience canadienne en matière d'aménagement linguistique, de traduction, de corédaction des lois, de technologies langagières, d'éducation bilingue, etc., est reconnue et exportable. De même pour l'expertise de gouvernance minoritaire et d'édification sociétale sous couvert de dualité linguistique et de diversité culturelle. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa nouvelle politique de relations internationales, le Canada devra mieux mettre en valeur la dualité linguistique canadienne à l'étranger, non seulement pour respecter ce caractère fondamental, mais aussi pour renforcer son rayonnement mondial.

Chapitre

Grandir et apprendre

Chapitre 4

« L'éducation a pour objet fondamental la langue et la culture; par ses établissements, elle les transmet à la génération montante et en assure le progrès. L'avenir des deux langues et des deux cultures repose donc sur un régime d'enseignement qui leur permette de demeurer "présentes et créatrices". »

- Commission B.B., *Rapport. Livre II : L'éducation*, Ottawa, 1968, p. 3

Si la dualité linguistique est véritablement au cœur de l'identité canadienne, elle doit alors être portée par le système d'éducation, depuis la petite enfance jusqu'à l'âge professionnel des Canadiens et des Canadiennes. Le Canada d'aujourd'hui se rapproche d'une telle vision. Dans le domaine de l'éducation, les 35 dernières années ont été marquées par des progrès significatifs.

Les progrès de la scolarisation

Soulignons d'entrée de jeu le progrès accompli au Canada en matière de scolarisation, que ce soit dans les majorités ou les minorités de langue officielle. La figure 14 illustre ce progrès en distinguant l'incidence du faible niveau de scolarité chez différentes générations en 2001.

PRINCIPAUX ACQUIS

Dans la langue de la minorité :

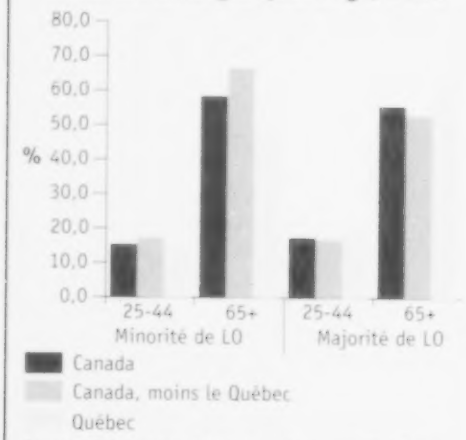
- les droits à l'instruction dans la langue de la minorité et à la gestion scolaire sont désormais inscrits dans la Constitution et la minorité anglophone du Québec, comme la minorité francophone du Canada, contrôlent leurs conseils scolaires;
- une concertation communautaire en vue de compléter le système d'éducation francophone en situation minoritaire;
- un réseau universel de services à la petite enfance en français et en anglais au Québec;
- des réseaux universitaire et collégial dans les communautés minoritaires de langue officielle; ayant contribué, par exemple, au doublement du nombre de diplômés chez les jeunes de la minorité francophone entre 1971-1996.

En enseignement de la langue seconde :

- étendue de l'enseignement des langues secondes à travers le Canada;
- innovation de la méthode d'enseignement par immersion, exemplaire à l'échelle internationale;
- structure permanente de formation linguistique dans l'administration fédérale, une autre expertise reconnue hors des frontières canadiennes.

- **Canada.** Dans l'ensemble du Canada, la génération des 25 à 44 ans est peu affectée par de faibles niveaux de scolarité (entre 15 et 19 p. 100), comparativement à la génération des 65 ans et plus qui en est fortement marquée (entre 50 et 67 p. 100). L'écart entre les deux générations représente le progrès accompli depuis une quarantaine d'années.
- **Écarts majorité-minorité.** On constate un écart entre les majorités et les minorités de langue officielle pour la génération des 65 ans et plus : en particulier entre la minorité francophone (67 p. 100) et la majorité anglophone (53 p. 100) à l'extérieur du Québec, mais aussi entre la minorité anglophone (49 p. 100) et la majorité francophone (64 p. 100) au Québec. Les écarts persistent, mais dans une moindre mesure, pour la génération des 25 à 44 ans.

Figure 14
Faible niveau de scolarité (sans diplôme d'études secondaires) dans les communautés de langue officielle, selon certains groupes d'âge, 2001



Source : Programmes d'appui aux langues officielles – Patrimoine canadien, février 2005, basé sur les données du recensement 2001. Non publié.

La quête des droits scolaires

Si ces progrès peuvent être constatés, c'est parce que, d'une part, des iniquités fondamentales ont marqué l'histoire du Canada en matière de droits scolaires et, d'autre part, qu'elles ont pu être surmontées. Voyons rapidement le schéma historique de cette évolution.

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* attribue aux provinces la juridiction de l'éducation, mais elle protège aussi (art. 93) le droit aux écoles confessionnelles déjà reconnues aux minorités au Québec (écoles protestantes) et en Ontario (écoles catholiques). Les écoles catholiques du Manitoba seront aussi protégées en vertu de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*.

Au cours du siècle qui suivra, le Québec tient ses engagements constitutionnels en soutenant le système des écoles protestantes anglophones. La minorité anglophone y exerce d'ailleurs la gestion scolaire dès 1846 grâce à une loi qui garantit la confessionnalité des écoles et leur gestion par des commissions scolaires confessionnelles.

Au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, aux Territoires du Nord-Ouest et en Ontario, les diverses tentatives gouvernementales de se soustraire à l'obligation d'enseigner en français engendrent les « luttes scolaires »[79] de la fin du XIX^e siècle qui ne réussissent cependant pas à empêcher l'érosion progressive de l'effectif scolaire francophone.

La minorité francophone a donc été privée d'école publique dans la plupart des provinces canadiennes. C'est la Commission B.B. qui donne la première alarme sur cette situation. La *Loi sur les langues officielles* de 1969 n'a pu leur être d'une grande utilité puisqu'elle se limite au domaine fédéral. Au Québec, le régime linguistique mis en œuvre par la *Charte de la*

[79] Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre II : L'éducation*. Ottawa, 1968, chapitre III.

langue française crée des inquiétudes parmi la population anglophone en raison des contraintes au recrutement d'élèves dans les écoles de langue anglaise. Les minorités ont donc beaucoup espéré d'une réforme constitutionnelle afin que l'esprit de la dualité linguistique se répercute enfin dans le domaine scolaire.

Au cours des pourparlers constitutionnels des années 1980, les organisations représentant les minorités francophones tentent vainement de faire reconnaître leur vision de la dualité linguistique et des droits collectifs qui devraient leur être reconnus dans une nouvelle constitution[80]. Le commissaire Max Yalden soutient alors activement l'enchâssement des garanties linguistiques et des droits scolaires des minorités de langue officielle.

La *Charte canadienne des droits et libertés*, qui est enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, accorde aux parents de la minorité le droit de faire instruire leurs enfants dans leur langue. Rapidement, cette garantie constitutionnelle est interprétée par la cour dans le sens d'élargir l'admissibilité aux écoles de langue anglaise au Québec[81]. Par contre, pour la minorité francophone, il faudra encore une dizaine d'années de bataille devant les tribunaux pour que les parents obtiennent le droit à la gestion de leurs écoles. Trois décisions clés de la Cour suprême du Canada viennent en effet interpréter les droits scolaires, et en particulier le droit à la gestion, dans une perspective de droits collectifs : l'arrêt *Mahé* c. *Alberta* en 1990, le *Renvoi manitobain en 1993* et l'arrêt *Arsenault-Cameron* c. *Î.-P.-É.* en 2000[82]. Les commissaires aux langues officielles prennent part aux causes qui aboutissent à la reconnaissance de la gestion scolaire par la minorité.

QU'EST-CE QU'UN AYANT DROIT?

Aux fins de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les ayants droit sont les citoyens canadiens qui ont le droit de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité. Ce droit est réservé aux Canadiens et aux Canadiennes :

- dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident[83];
- qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province.

De plus, les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, au niveau primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction. On désigne aussi les ayants droit comme l'effectif scolaire visé par l'article 23.

Comme le dit la chercheure Angéline Martel, « en passant par les parents pour accorder aux enfants des droits à des services éducatifs, l'article 23 favorise une transmission de la langue minoritaire d'une génération à l'autre et, par conséquent, son maintien collectif[84]. »

---

[80] Behiels, M. D. *Canada's Francophone Minority Communities. Constitutional Renewal and the Winning of School Governance.* Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004.

[81] *P.G. (Qué.) c. Québec Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

[82] *Mahé c. Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, [1993] 1 R.C.S. 839; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

[83] Cette condition ne s'applique pas au Québec.

[84] Commissariat aux langues officielles. *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002.*

LES PARENTS FRANCOPHONES ALBERTAINS ET L'AFFAIRE *MAHÉ* : UN COMBAT POUR L'ÉCOLE FRANÇAISE

Au début des années quatre-vingts, un groupe de parents francophones réunis dans l'Association Georges-et-Julia-Bugnet et incluant Jean-Claude Mahé entreprend un combat épique pour la reconnaissance de l'école française à Edmonton. « Mais que voulions-nous? Que veulent les parents dans leurs revendications? Une école française de qualité. Seulement et entièrement. », affirme M. Mahé quelques années plus tard en recevant le prix Boréal au nom de l'association de parents.

Au début, ni la communauté majoritaire ni la communauté francophone n'étaient acquises au projet. Ce sont les victoires devant les tribunaux qui ont soulagé les parents. L'arrêt de la Cour suprême dans le cas *Mahé c. Alberta*, en 1990, est une décision phare dans la jurisprudence en matière de droits linguistiques. La Cour a établi que l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* confirme le droit constitutionnel à l'instruction et à la gestion des établissements d'instruction par la minorité. « De toute évidence, l'article 23 renferme une notion d'égalité entre les groupes linguistiques des deux langues officielles du Canada », a déclaré la Cour suprême.

« Le Renvoi manitobain et la création de la Division scolaire ont validé cent ans de démarches de la communauté sur la question scolaire. On avait raison de se battre (a dit la Cour suprême), parce que l'éducation, c'est fondamental. »

— Léo Robert, ancien directeur général de la Division scolaire franco-manitobaine.

Le droit à la gestion scolaire est un gain important pour la minorité francophone et une garantie supplémentaire pour la minorité anglophone du Québec, mais il n'est pas encore entièrement mis en œuvre.

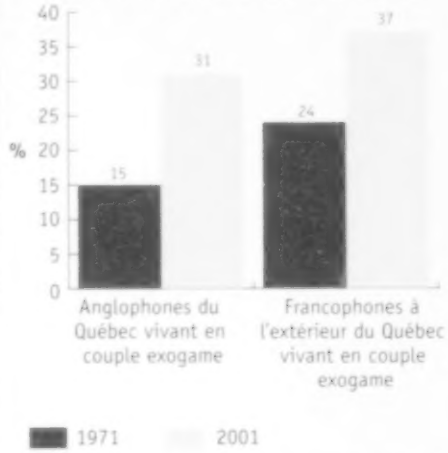
L'exogamie

La diversification et le métissage ethnoculturel au Canada ont notamment pour corollaire l'exogamie, c'est-à-dire l'union de conjoints de langue maternelle différente. L'exogamie est un phénomène croissant avec lequel doivent composer les minorités linguistiques, en particulier dans leurs écoles. Le taux d'exogamie au Canada est passé de 15 à 31 p. 100 chez les anglophones minoritaires et de 24 à 37 p. 100 chez les francophones minoritaires entre 1971 et 2001 (voir figure 15).

L'exogamie se répercute différemment au sein des minorités anglophone et francophone :

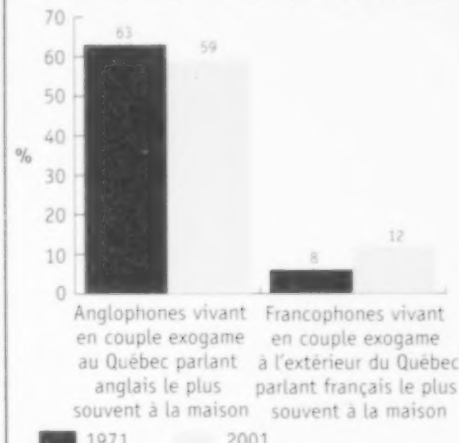
- Au Québec, 59 p. 100 des anglophones vivant en union exogame utilisent leur langue maternelle en 2001, en léger déclin depuis 1971 alors qu'ils étaient 63 p. 100 à le faire.
- Dans le reste du Canada, les francophones vivant en couple exogame utilisent peu leur langue maternelle : 8 p. 100 en 1971 contre 12 p. 100 en 2001. Cette tendance historique des couples mixtes à préférer la langue anglaise pour leurs enfants a pendant longtemps semé des craintes du côté de la minorité francophone (voir figure 16).

Figure 15
Exogamie dans les communautés minoritaires de langue officielle



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada. Recensement de 2001*, Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes)/ Statistique Canada, 2004, p. 116.

Figure 16
Utilisation de la langue de la minorité dans les couples exogames



Source : Marmen, L. et J. P. Corbeil, *Les langues au Canada*. Recensement de 2001, Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes)/ Statistique Canada, 2004, p. 116.

Une étude récente de R. Landry[85] démontre que l'exogamie dans les communautés francophones et acadiennes reste un facteur d'érosion (voir encadré), mais qu'à l'exemple de la minorité anglophone du Québec (voir section suivante), il est possible de voir en l'exogamie un potentiel à exploiter pour renouveler l'effectif scolaire cible.

Dans les communautés francophones en milieu minoritaire :

- taux d'exogamie : 37 p. 100;
- 50 p. 100 de l'effectif scolaire cible est issu des familles exogames;
- seulement 25 p. 100 des enfants de familles exogames retiennent le français.[86]

Les communautés et les intervenants du milieu scolaire ont d'ailleurs déjà commencé à développer des moyens pour réaliser le potentiel de l'exogamie. Le guide *Tu peux compter sur moi/I'm with you* à l'intention des parents anglophones de familles exogames, réalisé par les Franco-Albertains, en est un bon exemple[87].

Les défis de l'éducation pour la minorité anglophone du Québec

Au Québec, les commissions scolaires anglophones sont au nombre de neuf en 2003, et gèrent 360 écoles de langue anglaise pour quelque 105 000 élèves (voir figure 17). La situation est nettement moins enviable qu'en

[85] Landry, R. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie. Profil démolinguistique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale*. Étude réalisée pour le compte de la Commission nationale des parents francophones. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2003.

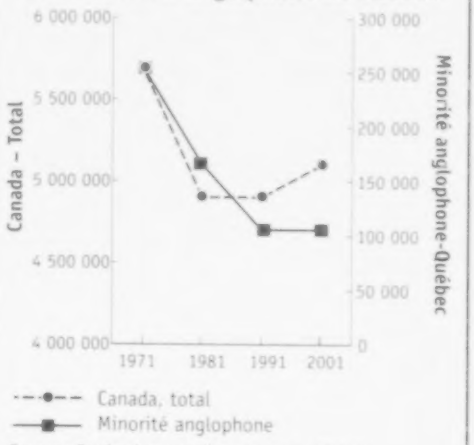
[86] Landry, R. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie*, 2003.

[87] Le guide *Tu peux compter sur moi* est disponible en ligne : www.fpfa.ab.ca/ressources/tupeuxcompter.html.

1971, alors que la minorité disposait de 30 conseils scolaires protestants, principalement anglophones, et d'environ 250 000 élèves.

C'est la réforme visant la déconfessionnalisation des commissions scolaires du Québec en 1997 qui a ramené leur nombre de 30 à neuf, tout en intégrant sous les conseils anglophones, des écoles protestantes, mais aussi catholiques. Par ailleurs, l'effectif scolaire anglophone a chuté d'environ 60 p. 100 au cours des années 1970 et 1980. L'alarme a été donnée par le rapport Chambers en 1992 (voir encadré). Cette forte diminution s'explique par le déclin de la population anglophone dû à sa migration vers d'autres provinces, le déclin général de l'effectif scolaire à l'échelle nationale pendant la même période et la définition plus restreinte des ayants droit à l'instruction en anglais. Toutefois depuis 1991, l'effectif scolaire anglophone connaît une légère croissance, mais elle est moins nette que la croissance à l'échelle canadienne.

Figure 17
Effectif scolaire du Canada et de la minorité anglophone du Québec



Source : Patrimoine canadien, *Langues officielles. Rapport annuel 2003-2004*, Ottawa, 2004.

LE RAPPORT CHAMBERS SUR L'ÉDUCATION DE LANGUE ANGLAISE AU QUÉBEC (1992)

Entre 1970 et 1990, l'adoption de la *Charte de la langue française* et diverses mesures du gouvernement du Québec ont eu des répercussions importantes sur la communauté de langue anglaise du Québec, en particulier dans le domaine scolaire. En quinze ans, les inscriptions dans le système scolaire protestant, constitué principalement d'écoles de langue anglaise, sont passées de 250 000 à 108 000, une chute de 57 p. 100. Pour étudier la question, le gouvernement de Robert Bourassa a mis sur pied un Groupe de travail présidé par Greta Chambers. Le rapport Chambers[88] déposé en 1992 dressait un constat alarmant et évoquait même la disparition graduelle du système scolaire de langue anglaise. Le rapport eut plusieurs conséquences bénéfiques, dont celle de sensibiliser la communauté de langue anglaise à l'importance de s'engager davantage pour mieux contrôler son avenir. Un comité consultatif rattaché au ministère de l'Éducation fut créé. Présidé depuis par M^me^ Chambers, le comité joue un rôle de premier plan dans la gestion du système scolaire de langue anglaise.

En 2002, un rapport de l'Institut de recherche Missisquoi révélait que dix ans après la parution du rapport Chambers, la situation s'était passablement améliorée[89].

[88] Gouvernement du Québec. *Groupe de travail sur le réseau scolaire anglophone* (rapport Chambers), 5 février 1992. [trad.: Government of Quebec, *Task Force on English-Language Education in Quebec* (Chambers Report), February 5, 1992.]

[89] Jedwab, J. *The Chambers Report, Ten Years After: The State of English Language Education in Quebec, 1992-2002*, Montréal, The Missisquoi Institute, janvier 2002.

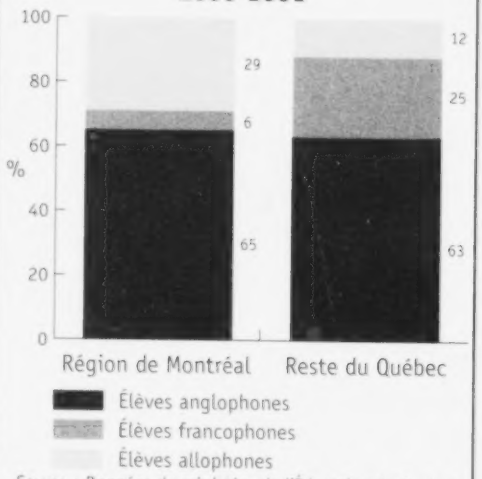
De plus, depuis le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Solski (Casimir)*, le système scolaire québécois devra s'ajuster davantage aux besoins des enfants, de leurs parents et de la communauté anglophones, tout en préservant le caractère prédominant du fait français au Québec. La plus haute cour a en effet indiqué que, tout en maintenant intact le régime linguistique québécois, l'application trop stricte, rigide, voire mathématique de la *Charte de la langue française* ne permet pas de concilier ces différents intérêts tout aussi importants les uns que les autres[90].

Le recrutement des ayants droit

Le réseau scolaire anglophone du Québec réussit relativement bien à recruter ses ayants droit en vertu de l'article 23. Selon une étude de J. Jedwab, la presque totalité (92 p. 100) des jeunes anglophones fréquentent effectivement les écoles de langue anglaise. Ces écoles recrutent aussi environ 75 p. 100 des enfants de langue maternelle française qui ont le droit de la fréquenter parce que leurs parents sont ayants droit. L'exogamie est donc bénéfique à la réalisation de l'école de langue anglaise au Québec. Cet apport a en partie compensé au déclin de l'effectif scolaire de langue maternelle anglaise. L'autre apport important est dû aux migrants en provenance des autres provinces du Canada et, dans une moindre mesure, de l'étranger[91].

Le défi de maintenir les écoles de langue anglaise est plus aigu dans les régions rurales éloignées. L'exode rural de la population québécoise touche aussi les communautés anglophones et bon nombre de leurs écoles sont aujourd'hui confrontées à des effectifs en déclin. Bien que les enfants d'ayants droit en union exogame constituent un apport pour ces écoles, la survie de ces petites écoles demeure à risque. L'utilisation accrue de l'enseignement à distance pourrait palier en partie à cette situation, comme en témoigne le Distance Education and Community Network, une initiative des conseils scolaires anglophones, en collaboration avec le ministère de l'Éducation du Québec. Ce réseau offre aujourd'hui onze cours en ligne, à plus de 200 élèves, dans 25 écoles de huit conseils scolaires[92].

Figure 18
Langue maternelle des élèves de l'école de langue anglaise au Québec, 2000-2001



Source : Données du ministère de l'Éducation du Québec, compilées dans Jedwab, J. *The Chambers Report, Ten Years After: The State of English Language Education in Quebec, 1992-2002*, Montréal, The Missisquoi Institute, January 2002, p. 15.

[90] Voir l'affaire *Solski (tuteur de)* c . *Québec (Procureur général)*, 2005, CSC 14 (connue aussi sous le nom Casimir). De plus, dans l'affaire *Gosselin (tuteur de)* c. *Québec (Procureur général)* 2005 CSC 15, la plus haute cour du pays a indiqué que la position des appelants – qui revendiquaient une liberté d'accès sans restriction aux écoles de la minorité anglophone – transformerait, dans la pratique, les écoles de la minorité anglophone en des écoles d'immersion, compromettant ainsi la réalisation des objectifs de l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, visant à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

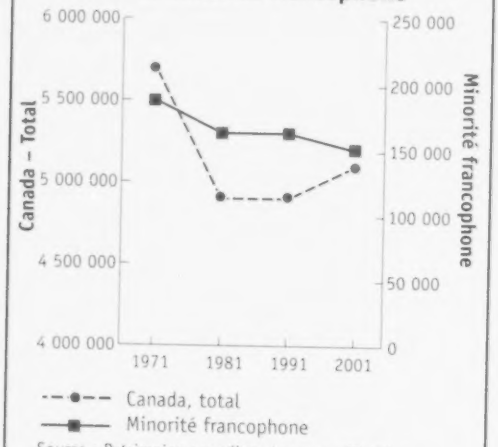
[91] Commissariat aux langues officielles. *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec* 2004, p 30-32.

[92] Le site Internet du Distance Education and Community Network est le suivant : www.decn.qc.ca.

L'adaptation à la diversité

Le réseau scolaire anglophone au Québec est confronté à la nécessité de s'adapter à une clientèle étudiante de plus en plus diversifiée. Actuellement, les écoles de langue anglaise de la région de Montréal, par exemple, sont composées par un tiers d'élèves allophones (voir figure 18). Dans les autres régions de la province, les élèves de langue maternelle française représentent un quart de l'effectif scolaire. Cette diversité impose à l'école d'actualiser les compétences linguistiques de ses élèves. Elle met aussi l'école à l'avant-garde du renouvellement de l'identité culturelle de la communauté anglophone.

Figure 19
Effectif scolaire du Canada et de la minorité francophone



Source : Patrimoine canadien, *Langues officielles. Rapport annuel 2003-2004*, Ottawa, 2004.

Les défis de l'éducation pour la minorité francophone

La minorité francophone a acquis la gestion scolaire très progressivement (voir encadré au chapitre 1, p. 15)[93]. Le Nouveau-Brunswick a ouvert le bal dès 1978 en complétant la dualité de sa gestion scolaire, mais l'expérience néo-brunswickoise démontre que les acquis peuvent être fragiles : le gouvernement a dissout tous les conseils scolaires en 1997 pour les remplacer par des structures consultatives. Devant la menace de recours devant les tribunaux, il a rétabli les conseils scolaires homogènes en 2001. En Ontario, le premier conseil scolaire francophone, établi à Toronto, remonte à 1986. Partout ailleurs au Canada, les conseils scolaires francophones sont le produit des années 1990. Seul le Nunavut n'a pas encore accordé une véritable gestion scolaire à sa minorité francophone.

Alors qu'en 1971, il n'existait aucune loi garantissant le contrôle exclusif de la minorité francophone sur leur conseil scolaire, on compte aujourd'hui 30 conseils scolaires francophones en milieu minoritaire. En 2003, ces conseils gèrent quelque 675 écoles de langue française qui desservent environ 146 000 élèves. L'effectif scolaire de la minorité francophone a cependant diminué d'environ 25 p. 100 depuis 1971 (voir figure 19). Il a suivi en cela le déclin général de l'effectif scolaire canadien, mais l'effectif francophone minoritaire n'a pas retrouvé de croissance au cours des dix dernières années. Comme nous allons le voir ci-dessous, le principal problème du système scolaire francophone est qu'il ne recrute que la moitié de ses ayants droit.

« Rendons-nous compte que dans la moitié des cas, l'effectif scolaire cible d'aujourd'hui aura perdu ce droit constitutionnel à l'instruction dans la langue de la minorité pour ses propres enfants et les générations qui suivront! »

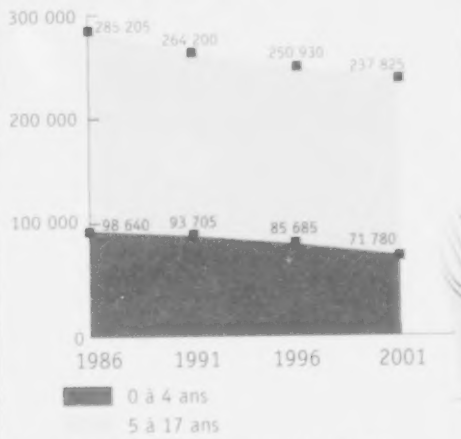
— D. Adam, commissaire aux langues officielles, dans Martel, A. *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002. Pour un aménagement du français par l'éducation.* Ottawa, Commissariat aux langues officielles, 2001, p. 1.

[93] Pour l'historique des conseils scolaires francophones, par province, voir le site Internet de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones : www.fncsf.ca.

L'effectif scolaire cible francophone

Le commissaire aux langues officielles a donné l'alarme sur le problème des ayants droit francophones dès 1991[94]. Les études-phares d'Angéline Martel ont en particulier montré le déclin de cet effectif scolaire cible entre 1986 et 1996, prédit le maintien de cette baisse tendancielle et noté que seule la moitié de cet effectif se retrouvait dans les écoles de langue française. Dans la mise à jour de cette étude, Rodrigue Landry observe effectivement la baisse continue du nombre d'enfants d'ayants droit et note le fait déconcertant que « Seulement un enfant sur deux de cette clientèle scolaire cible reçoit le français comme langue maternelle et beaucoup de ceux-ci ne seront pas en mesure de transmettre le statut d'ayants droit à leurs enfants » (voir figure 20)[95].

Figure 20
Évolution de l'effectif scolaire cible francophone, Canada, 1986–2001



Source : Landry, R. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie. Profil démolinguistique des enfants des ayants droit francophones selon la structure familiale.* Étude réalisée pour le compte de la Commission nationale des parents francophones. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2003.

La petite enfance

L'éducation commence dès deux ou trois ans et non à cinq ans, comme l'envisage actuellement la plupart des systèmes scolaires au Canada. La petite enfance est un pan de l'éducation qui a été délaissé par nos gouvernements jusqu'à tout récemment. Seul le Québec a exercé un rôle avant-gardiste en cette matière grâce à son programme des centres de la petite enfance à faible coût depuis 1997. Il s'étend notamment à la minorité anglophone et aux communautés autochtones. Plus généralement au Canada, le ministère fédéral du Développement social et les provinces et territoires cherchent toujours à combler une partie des besoins en se dotant d'un système national d'apprentissage et de garde de jeunes enfants.

[94] Le Commissariat aux langues officielles a publié les deux études suivantes d'A. Martel : *Les droits scolaires des minorités de langue officielle au Canada : de l'instruction à la gestion*, Ottawa, 1991 et *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire : 1986-2002. Pour un aménagement du français par l'éducation*, Ottawa, 2001.

[95] Landry, R. *Libérer le potentiel caché de l'exogamie*, 2003, p. 17.

La francophonie minoritaire s'inquiète du sort de sa petite enfance qui bénéfice de peu de ressources et de services. Elle estime bénéficier d'une couverture encore moindre que celle dont profite un maigre 8 p. 100 des enfants au pays, en excluant le Québec[96]. « Rien ne sert de courir, il faut partir à point », nous rappelle la Commission nationale des parents francophones (CNPF) qui est aujourd'hui le porte-parole national des communautés francophones en matière de petite enfance[97]. Compte tenu des difficultés d'éducation et de transmission de la langue propres aux communautés minoritaires, de tels outils devraient déjà être en place. Personne ne doute aujourd'hui que c'est à l'enfance que se joue l'avenir des individus et des communautés qu'ils formeront.

Le *Plan d'action pour les langues officielles* du gouvernement du Canada se propose de soutenir l'accès aux garderies et aux maternelles comme l'un des moyens pour regarnir l'effectif scolaire visé par l'article 23. La CNPF fait écho à ce plan fédéral en visant à ce que 80 p. 100 des enfants d'ayants droit âgés de cinq ans soient inscrits dans une maternelle d'école de langue française en 2009. Pour atteindre cet objectif, il faudra orchestrer une intervention précoce et assurer l'accès universel à des centres de la petite enfance et de la famille. Compte tenu du

CANADIAN PARENTS FOR FRENCH ET LA COMMISSION NATIONALE DE PARENTS FRANCOPHONES

Ces deux organismes ont des états de services impressionnants en matière d'enseignement des langues officielles. Fondé en 1977, l'organisme Canadian Parents for French est un promoteur infatigable de l'enseignement du français langue seconde. Il exerce une influence importante sur les parents, les commissions scolaires et les gouvernements provinciaux, dans le but d'assurer que le plus grand nombre possible de jeunes Canadiens et Canadiennes profitent de la connaissance de la langue et de la culture françaises. Il est un intervenant clé dans la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles* annoncé en mars 2003. Un des objectifs de ce plan est de doubler, d'ici 2013, le nombre de jeunes Canadiens et Canadiennes âgés entre 15 et 19 ans ayant une connaissance de leur deuxième langue officielle. Il s'agit de faire passer les proportions de 24 à 50 p. 100.

Quant à la Commission nationale des parents francophones, qui a fêté son vingt-cinquième anniversaire en 2004, elle s'est fait connaître pour son rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la gestion scolaire pour les francophones à l'extérieur du Québec. Appuyée par des regroupements provinciaux et de nombreux bénévoles, son action a été couronnée de succès, car la gestion scolaire est maintenant une réalité assurée bien que nous devions encore nous battre devant les tribunaux. La Commission concentre maintenant ses efforts sur la mise en place d'une série de mesures visant la petite enfance. Son projet *Partir en français* tente de répondre à la demande de services de garde adaptés à la culture et à la langue françaises et fournira des outils pédagogiques pour favoriser l'apprentissage chez les jeunes enfants.

En 2004, les deux organismes ont signé un protocole d'entente reconnaissant l'engagement des deux partenaires à promouvoir la dualité linguistique en veillant à l'éducation en français des générations futures.

[96] Commission nationale des parents francophones. *Position des parents francophones en situation minoritaire relative au projet de système national de garde d'enfants*. 25 novembre 2004. En ligne : cnpf.ca/documents/POSITION_DPE2.pdf.

[97] Commission nationale des parents francophones. *Partir en français. Plan national d'appui à la petite enfance francophone*. Ottawa, juin 2003. En ligne : cnpf.ca/documents/Plan_-_Partir_en_francais.pdf.

rôle important que doivent jouer ces centres, il serait utile de les intégrer ou de les rattacher physiquement aux écoles de la communauté.

Quelques projets sont actuellement à l'œuvre dans les communautés francophones de l'Ouest.

- Au Manitoba, deux projets pilotes de centres de la petite enfance et de la famille sont en cours dans une école de Saint-Boniface et du village d'Île-des-Chênes. Lancés en 2004 par la Coalition à la petite enfance francophone regroupant les organismes communautaires, le conseil scolaire et la province, ces projets se déroulent avec la collaboration concertée de huit ministères provinciaux.
- En Saskatchewan, l'Association des parents et ses partenaires du Réseau Santé et Société en français lancent en mars 2005 le projet Enfant-Aîné visant à offrir des services intégrés et d'appui à la famille et à l'enfance en lien avec les soins de santé primaire.

Une stratégie globale

L'attraction des enfants des ayants droit est une priorité reconnue par les conseils scolaires francophones en situation minoritaire. La Fédération des conseils scolaires francophone (FNCSF) a récemment fait le bilan de ce qu'il manque pour mettre en œuvre un système scolaire francophone complet (voir encadré). Une série de besoins concernent justement l'effectif scolaire cible : recrutement, promotion de l'école de langue française, accueil et accompagnement des parents exogames et francisation préscolaire. Le système francophone a en outre besoin de services à la petite enfance, de services de garde et de personnel qualifié à tous les niveaux.

Les infrastructures scolaires restent inadéquates dans nombre de conseils scolaires. Le modèle des centres scolaires et communautaires, qui a fait ses preuves dans une vingtaine de localités à travers le Canada, est envisagé à cet effet (voir encadré à la page 75). Il peut en outre intégrer les services éducatifs à la petite enfance. Il a l'avantage de favoriser le rapprochement des écoles et des communautés, défi crucial lorsque la vitalité de ces dernières est fragile.

L'éducation restant une compétence provinciale-territoriale, la minorité francophone à l'échelle nationale souffre du manque de cohérence et d'équité entre les programmes et les ressources pédagogiques qui lui sont disponibles. Elle réclame ainsi, non pas une uniformisation des programmes, mais une couverture équitable en quantité et en qualité, ainsi qu'une stratégie nationale de développement et de diffusion des ressources pédagogiques répondant à ses besoins particuliers.

LES BESOINS PRIORITAIRES DES CONSEILS SCOLAIRES FRANCOPHONES MINORITAIRES[68]

- Promotion de l'éducation en français et identification et recrutement de l'effectif scolaire ciblé par l'article 23
- Programmes d'accueil/appui/accompagnement de parents exogames et de francisation avant l'entrée scolaire
- Services à la petite enfance et services de garde
- Programmes d'actualisation linguistique (francisation) à l'école
- Programmes scolaires équitables, en particulier au niveau secondaire
- Construction de nouvelles écoles et réfection et réparation d'écoles existantes
- Recrutement de personnel enseignant régulier et spécialisé, de personnel administratif
- Services spécialisés en français (p. ex., orthopédagogues, psychologues)

[68] Fédération nationale des conseils scolaires francophones. *Stratégie pour compléter le système d'éducation en français langue première au Canada*. Rapport du comité directeur sur l'inventaire des besoins des conseils scolaires francophones du Canada. Ottawa, octobre 2004. En ligne : www.fncsf.ca.

LES CENTRES SCOLAIRES ET COMMUNAUTAIRES : UNE FORMULE GAGNANTE

Comme son nom l'indique, un centre scolaire et communautaire regroupe une école et des locaux de services communautaires. Il donne accès à des locaux spécialisés qu'une école ou un centre communautaire seuls ne pourraient offrir : un plus grand gymnase, une salle de spectacles, une cafétéria, des équipements audio-visuels et des salles de rencontre. Le but : maximiser les ressources des deux composantes. Cette formule de concertation est bien enracinée dans les communautés francophones et acadiennes.

Le premier centre scolaire et communautaire – le Centre Sainte-Anne de Fredericton – a été mis sur pied il y a plus de 25 ans. La formule répondant à plusieurs besoins, elle a été reprise d'abord au Nouveau-Brunswick puis dans les autres provinces de l'Atlantique ainsi qu'en Ontario et dans les Prairies. Le Canada compte une vingtaine de centres scolaires et communautaires. (la Colombie-Britannique, le Manitoba et les trois territoires n'en ont pas). La formule a fait ses preuves en ce qui a trait à la dynamisation de la vie communautaire et plusieurs intervenants se penchent sur les moyens de la rendre encore plus efficace. L'intégration des services à la petite enfance est l'une des possibilités à cet égard.

Pour venir à bout des défis énumérés dans l'étude de la FNCSF, une stratégie est actuellement envisagée par la Table sectorielle de l'éducation qui regroupe les principales organisations communautaires francophones engagées en éducation, en concertation avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Elle devrait aboutir en 2005 à un plan d'action concerté pour la pleine mise en œuvre de l'article 23[99]. La commissaire s'attend à ce que les divers ordres de gouvernements, conformément à leurs obligations constitutionnelles, se joignent aux conseils scolaires et aux organismes représentant les communautés dans cet exercice et qu'ils participeront activement à la mise en œuvre du plan qui en résultera.

La collaboration intergouvernementale

L'un des facteurs déterminants pour faire avancer les langues officielles en enseignement à l'échelle canadienne est la collaboration intergouvernementale. Or les provinces et territoires se sont dotés du CMEC en 1967, un mécanisme de concertation qui prend part au Protocole d'entente relatif aux langues officielles dans l'enseignement depuis 1970, avec Patrimoine canadien. Il administre en outre des programmes destinés à l'apprentissage des langues officielles chez les jeunes (bourses, moniteurs, et ainsi de suite).

Depuis quelques années, le CMEC se penche enfin sur l'éducation en français langue première par des initiatives pancanadiennes de francisation[100]. Sa collaboration est essentielle pour soutenir l'éducation dans la langue de la minorité et de la langue seconde. Plusieurs pistes d'action de la stratégie des conseils scolaires francophones visent d'ailleurs le CMEC. De façon générale, le CMEC devrait animer une plus vigoureuse concertation de ses membres. L'un des défis qui restent à relever est la reddition de comptes des provinces et territoires quant à leurs obligations constitutionnelles à l'endroit de l'éducation des minorités de langue officielle. Comme la commissaire l'a recommandé dans ses deux derniers rapport annuel, Patrimoine canadien pourrait à cet égard exercer un leadership plus fort à l'endroit de ses contreparties provinciales et territoriales, en collaboration avec le CMEC.

---

[99] Une démarche qui prolonge l'exercice de remue-méninges sur la pleine mise en œuvre de l'article 23 de la *Charte*, lancé par la commissaire en septembre 2002.

[100] Le site Internet des programmes des langues officielles du CMEC est le suivant : www.cmec.ca/olp/.

L'apprentissage de la langue seconde

L'un des grands succès de la politique canadienne des langues officielles depuis 35 ans est l'apprentissage de la langue seconde. Ce succès se mesure surtout au développement d'approches et de méthodes pour enseigner et apprendre une langue seconde – en l'occurrence le français –, mais aussi à l'ouverture qu'il a engendrée chez les jeunes Canadiens et Canadiennes envers la culture de l'autre. Il faut envisager l'apprentissage de la langue seconde tout au long de la vie et considérer l'étape scolaire comme l'acquisition de la base utile et nécessaire à cette fin.

Immersion. C'est en particulier l'immersion en français qui suscite un certain enthousiasme. Les meilleurs spécialistes du domaine affirment que les résultats sont encourageants et l'expérience canadienne est notée avec beaucoup d'intérêt à l'échelle internationale où le Canada fait figure d'avant-garde dans le domaine[101].

« La recherche montre que l'immersion française connaît un certain succès. Les élèves apprennent le français, et plus longue est leur immersion dans la langue, meilleures sont leurs compétences. Les élèves apprennent aussi l'anglais. Les cours d'immersion pourraient en fait aider à rehausser les compétences en anglais, quoique la perception générale ne concorde pas toujours. Le bilinguisme peut favoriser la créativité et le raisonnement divergent. Les décideurs n'ont donc pas à craindre que la mise en place et le maintien de programmes d'immersion dans leur district aura un effet nuisible sur les élèves. »

— Halsall, N. *French Immersion: The Success Story Told by Research*. Conférence prononcée à French Immersion in Alberta: Building the Future. Edmonton, novembre 1998.

Québec. L'enseignement des langues officielles comme langue seconde ne revêt pas encore un caractère obligatoire dans toutes les provinces et territoires (voir tableau à la page 78). Le Québec impose l'apprentissage de l'anglais de base de la 3e année jusqu'à la fin du secondaire aux élèves de la majorité francophone[102], mais l'immersion en anglais n'existe pas dans le système public. Pour leur part, les écoles de langue anglaise

[101] Skutnabb-Kangas, T. « Education of Minorities », *Handbook of Language and Ethnic Identity*. Sous la direction de J. A. Fishman. New York. Oxford University Press. 1999.

[102] Le gouvernement du Québec envisage de faire débuter l'apprentissage de l'anglais langue seconde dès la première année, à compter de 2006.

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **Mike Long**, professeur de français, University of New Brunswick, étudiant à la maîtrise à l'Université de Moncton.

« Je suis un produit du système d'enseignement de la langue seconde au Canada. Inscrit au programme d'immersion tardive, j'ai appris le français dans le système des écoles publiques du Nouveau-Brunswick. Lorsque je suis arrivé en Belgique pour y passer deux ans, j'avais suffisamment d'outils linguistiques pour être fonctionnel.

« J'enseigne le français en première et deuxième années à la University of New Brunswick à Saint-Jean. Parmi les étudiants, il y a toute la gamme : certains sont très avancés, d'autres beaucoup moins. Cela dépend de la volonté de l'individu, de sa motivation. Les élèves d'origine chinoise réussissent très bien, je crois que c'est parce qu'ils connaissent déjà deux langues, le chinois et l'anglais. Les jeunes sont très sensibles aux avantages économiques du bilinguisme.

« Depuis une quinzaine d'années, le visage de la ville de Saint-Jean s'est transformé. Le Saint-Jean de mes grands-parents et de mes parents était une ville industrielle essentiellement unilingue. Les centres d'appels ont attiré beaucoup de francophones, y compris des Québécois qui sont habitués à être servis en français. Les francophones d'ici ont tendance à ne pas exiger des services dans leur langue.

« Le français est maintenant vu comme un atout économique, ce n'est plus seulement une question identitaire et culturelle. L'effet de la mondialisation se fait sentir.

« L'organisme Avantage Saint John Advantage travaille de près avec les entreprises. Il sensibilise les commerçants à l'importance d'offrir des services bilingues. Il cherche à réseauter les gens et à créer des rapprochements.

« Beaucoup de parents sont intimidés parce qu'ils ne connaissent pas le français. Il faut leur faire comprendre qu'il n'est pas nécessaire d'être soi-même bilingue pour promouvoir le bilinguisme.

« Malgré les progrès, il y a encore beaucoup à faire. Un des principaux défis, c'est que le bilinguisme ne soit pas seulement une affaire de façade, un bilinguisme sur papier, mais un bilinguisme qui se manifeste en pratique. On peut avoir dans un centre de santé une réception bilingue, mais l'important c'est que le service médical soit accessible dans les deux langues.

« L'insécurité linguistique est encore trop présente. On insiste trop sur la compétence technique, qu'on a tendance à associer à un bel accent. »

— Entrevue réalisée le 27 janvier 2005

semblent contribuer grandement à faire augmenter le niveau de bilinguisme au Québec. Entre 1991 et 2001, par exemple, le taux de bilinguisme des anglophones du Québec est passé de 58 à 66 p. 100. Le taux de bilinguisme a aussi progressé chez les francophones, passant, quant à lui, de 31 à 37 p. 100 au cours de la même période[103].

[103] Statistique Canada. *Profil des langues au Canada : l'anglais, le français et bien d'autres langues*. Recensement 2001 : série « analyses ». Ottawa. (Catalogue: 96F0030XIF2001005). p. 36. Soulignons la contribution de la Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au bilinguisme des francophones, dont le site Internet est : speaq.qc.ca.

PROGRAMMES DE FRANÇAIS LANGUE SECONDE (FLS) DANS LES PROVINCES ET TERRITOIRES, 2004

	YN	CB	TNO	NU	AB	SK	MB	ON	QC	NB	NE	ÎPE	TNL
FLS de base obligatoire	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
FLS de base optionnel	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Immersion	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Source : Canadian Parents for French, *L'état de l'enseignement du français langue seconde dans le Canada de l'an 2004*, Ottawa, 2004. En ligne : www.cpf.ca.

Ailleurs au Canada. Le programme de français de base est obligatoire dans six provinces, mais il est offert en option partout. Dans certaines provinces et territoires, le français peut être suivi au même titre que d'autres langues secondes. Dans les faits, les données compilées par Canadian Parents for French indiquent que le français est enseigné partout au Canada. L'immersion en français est offerte à des degrés variables partout au Canada, sauf au Nunavut.

Évolution des effectifs. On mesure aussi le succès de l'apprentissage de la langue seconde en examinant la progression de son effectif scolaire. Les figures 21 et 22 ci-contre illustrent l'intérêt des élèves canadiens pour leur langue seconde :

- les programmes de base en langue seconde suscitent un intérêt variable chez les élèves et connaissent une baisse depuis une dizaine d'années;
- par contre, l'immersion est en croissance depuis les années 1970, avec une poussée à la suite de l'adoption de la *Charte*, et un ralentissement depuis le milieu des années 1990;
- cependant, depuis 1984-1985, si on combine l'immersion et les programmes de français de base, le taux de participation n'a jamais été inférieur à 50 p. 100.

Défis. Le *Plan d'action pour les langues officielles* mise beaucoup sur un nombre accru de jeunes Canadiens et Canadiennes bilingues. Pour ce

Figure 21
Effectif scolaire majoritaire – langue seconde de base, Canada, 1975-2003

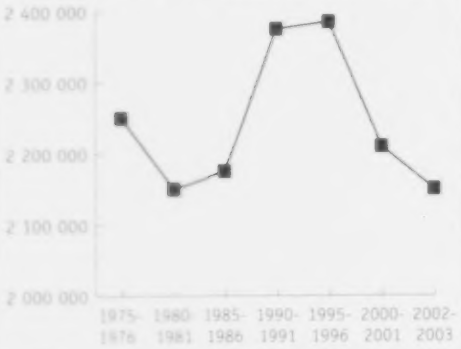
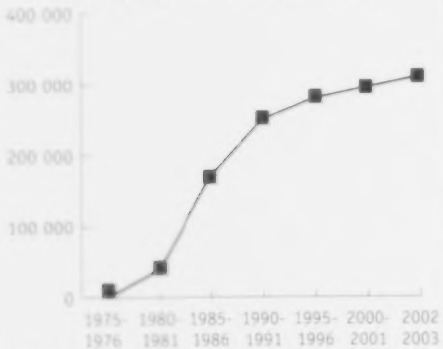


Figure 22
Effectif scolaire majoritaire en immersion, Canada, 1975-2003



Source : Patrimoine canadien, *Langues officielles. Rapport annuel 2003-2004*, Ottawa, 2004.

faire, on ne pourra pas compter uniquement sur les programmes d'immersion. Ainsi, comme le prévoyait le Plan, il faut améliorer les programmes de français de base, par exemple en y insérant des périodes intensives d'apprentissage, en enrichissant leur contenu, en misant sur la conversation et, surtout, en se donnant les moyens d'évaluer dans quelle mesure la compétence réelle d'utilisation de la langue seconde se développe chez les élèves. Canadian Parents for French se penche déjà sur ces défis en appui à l'atteinte des objectifs du Plan (voir encadré). Patrimoine canadien a également commandé un rapport d'un groupe d'experts dirigé par Sally Rehorick[104]. S'appuyant sur la recherche et la pratique de l'apprentissage des langues officielles, ce rapport offre plusieurs stratégies et pistes d'action prometteuses qui devraient être mises en œuvre par tous les gouvernements, en étroite collaboration avec les intervenants en éducation.

L'objectif du Plan d'action fédéral qui est de porter à 50 p. 100, avant 2013, le nombre de diplômés des écoles secondaires ayant une connaissance fonctionnelle des deux langues officielles est honorable, mais exigera un investissement important et une mobilisation collective pour se concrétiser. En outre, il ne s'agit que d'une étape préliminaire qui correspond au rattrapage par rapport au recul encaissé dans les années 1990 en matière d'investissements dans le Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE). Voilà que deux années bien révolues se sont écoulées depuis l'adoption du Plan d'action fédéral et sa mise en œuvre n'a pas pleinement pris son envol. Patrimoine canadien et les provinces et territoires se sont entendus au début du printemps 2005 sur certaines modalités du prochain Protocole relatif à l'enseignement pour les années 2005 à 2009. Le retard dans la signature des ententes est cependant préoccupant. Les fonds du Plan d'action prévus pour ce programme n'ont pu être remis à profit aussi rapidement qu'ils auraient dû l'être, ce qui met en péril l'atteinte des objectifs du Plan d'action.

Le postsecondaire

L'enseignement postsecondaire pose des défis de taille aux communautés de langues officielles compte tenu de la taille modeste de ces communautés dans chaque province ou territoire, mais surtout à cause de leur dispersion. Les autorités provinciales-territoriales n'ont pas toutes accordé un soutien

CANADIAN PARENTS FOR FRENCH : COMMENT ATTEINDRE L'OBJECTIF FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE BILINGUISME

Le symposium Visions et défis pour le 21e siècle tenu à Toronto en mars 2004 portait sur les moyens d'atteindre l'objectif ambitieux du gouvernement du Canada de faire passer de 24 à 50 p. 100 le nombre de jeunes Canadiens âgés entre 15 et 19 ans connaissant la deuxième langue officielle. Dans la foulée du symposium, l'organisme Canadian Parents for French a tenu une série de consultations provinciales et territoriales en vue de déterminer des stratégies pour promouvoir les avantages sociaux, culturels et professionnels du bilinguisme. Les intervenants se sont engagés à l'unisson à « soutenir le vent d'optimisme qui souffle [...] » et à collaborer à l'application d'une série de recommandations. Parmi celles-ci, on retrouve : promouvoir auprès des jeunes les avantages pratiques du bilinguisme pour la carrière, encourager l'interaction entre les communautés francophones et anglophones, offrir un plus grand choix de programmes collégiaux et universitaires en français et former davantage d'enseignants qualifiés pour enseigner le français comme langue seconde.

Source : Canadian Parents for French, *L'État de l'enseignement du français langue seconde dans le Canada*, 2004

[104] Patrimoine canadien, *Plan 2013. Stratégies pour une approche nationale de l'enseignement d'une langue seconde*, Ottawa, 30 avril 2004.

spécial aux établissements des minorités de langue officielle et ont souvent hésité à soutenir la formation professionnelle. À cet égard, la contribution fédérale a été déterminante pour la création des collèges et le soutien au développement des universités. Des ententes spéciales engageant des fonds de Patrimoine canadien ont été conclues avec la plupart des établissements d'enseignement postsecondaire.

Les collèges

Minorité francophone. Les collèges de langue française ont été créés plus récemment que les universités. Au Nouveau-Brunswick, les premiers collèges datent des années soixante, mais en Ontario et en Nouvelle-Écosse, ils remontent à une quinzaine d'années. À l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, des services de formation professionnelle en français ont été développés ces dernières années seulement. Partout, les collèges sont accueillis comme des outils de développement essentiels des communautés. En Ontario, par exemple, la Cité collégiale et le Collège Boréal sont venus combler des besoins criants et exercent une influence déterminante sur le rehaussement des ressources humaines et le dynamisme plus général des communautés.

Créé en 1995, le Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada est une initiative intéressante dans la mesure où les francophones du Québec et des autres provinces et territoires collaborent trop rarement ensemble[105]. Ce réseau regroupe actuellement 50 cégeps, collèges et associations d'éducation postsecondaire francophones à l'échelle canadienne. Il fait valoir les ressources disponibles dans le réseau, coordonne des échanges et des partenariats pour des formations au Canada, mais aussi pour des projets de développement international.

Compte tenu de l'envergure des besoins de développement des ressources humaines dans la francophonie canadienne, ce réseau est appelé à jouer un rôle plus grand afin d'accroître l'accès à la formation professionnelle, en particulier pour les communautés éloignées. Notons que la plupart des provinces et territoires n'ont encore pas, ou très peu, accès aux services de formation professionnelle en français.

Minorité anglophone du Québec. Au Québec, la minorité anglophone dispose de cinq cégeps anglophones et de quelques collèges privés. Le réseau anglophone de cégeps a été mis en place en même temps que le réseau francophone. Les défis auxquels fait face la minorité anglophone est une baisse tendancielle de l'effectif anglophone inscrit dans les cégeps, baisse qui frappe aussi l'effectif francophone dans cette province. Le Quebec Community Groups Network a recommandé au gouvernement du Canada lors de la préparation du *Plan d'action pour les langues officielles* de mieux soutenir les initiatives de formation professionnelle et technique qui se situent à l'extérieur des institutions conventionnelles, de façon à mieux couvrir les régions éloignées[106].

Défis. Les collèges des minorités de langue officielle ont, comme les universités, reçu un soutien financier important de Patrimoine canadien au titre du Programme des langues officielles en enseignement. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario sont aujourd'hui bien dotés en réseaux collégiaux, mais il reste à étendre ces réseaux aux provinces qui n'en bénéficient pas autant. La formation à distance et les collaborations avec les autres types d'établissement d'éducation (scolaire et universitaire) pourraient favoriser ce développement. Le projet Far Ouest, amorcé en janvier 2003, en est un bon exemple. Il contribue à étendre les programmes collégiaux en français dans l'Ouest canadien. Le Regroupement des cégeps et collèges francophones

[105] Le site Internet du Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada est le suivant : www.rccfc.ca.

[106] Quebec Community Groups Network. *Suggesting change. The situation of the English-speaking Minority of Quebec and proposals for change.* Report to Minister Stéphane Dion, President of the Privy Council and Minister for Intergovernmental Affairs. 12 juin 2002. En ligne : www.westquebecers.com/docs/nov26-2002_press.shtml.

du Canada et ses membres veillent, par exemple, à ce que le travail d'Éducacentre, en Colombie-Britannique, puisse tirer profit de l'essor de la Cité collégiale et de l'expertise qui s'y retrouve.

Les universités

Au Québec. Le Canada compte au Québec certaines de ses institutions universitaires de langue anglaise parmi les plus prestigieuses. L'Université McGill, fondée en 1821, jouit d'une grande réputation à l'échelle mondiale. L'Université Concordia, plus jeune, se donne comme mission de contribuer au bilinguisme et au multiculturalisme canadien. L'Université Bishop's, plus petite, se consacre aux arts libéraux, mais accueille une clientèle canadienne et internationale variée.

La minorité anglophone de cette province peut compter sur trois universités. Celles-ci ne recrutent cependant pas que des anglophones (du Québec ou d'ailleurs), mais aussi des francophones et des allophones. La part de ces derniers est en constante augmentation, alors que celle des francophones semble se stabiliser. La part des anglophones a diminué de 60 à 55 p. 100 entre 1991 et 2000[107]. Compte tenu de leur réputation internationale et de leur enracinement au Québec, ces universités jettent des ponts entre les deux collectivités de langue officielle du Canada, d'une part, et entre le Canada et le reste du monde d'autre part.

Dans la francophonie minoritaire. Le monde universitaire est l'un des secteurs de l'éducation en français qui a grandement évolué depuis 35 ans. Un réseau universitaire francophone a pu se construire sur la base des collèges classiques établis au cours du XX[e] siècle à l'initiative des communautés religieuses. Laïcisés dans les années 50 et 60, regroupés ou portant une nouvelle appellation, ces établissements forment les universités francophones et bilingues qui ont aujourd'hui pignon sur rue en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Manitoba et en Alberta. Depuis 1990, le Regroupement des universités de la francophonie hors Québec (devenu l'Association des universités de la francophonie canadienne[108] en 2004) compte 13 établissements universitaires qui collaborent pour améliorer l'accessibilité aux études postsecondaires en français, accroître la capacité de recherche et promouvoir les programmes en place à l'échelle nationale et internationale.

Ce n'est pas seulement le nombre d'établissements qui marque un progrès, mais aussi la variété de programmes offerts dans diverses disciplines et à divers niveaux (premier, deuxième et troisième cycles). Une part croissante de ces programmes est en outre offerte à distance afin d'en accroître l'accessibilité dans les provinces ou les régions qui ne bénéficient pas de campus universitaire.

Les résultats n'ont pas manqué de se faire sentir.

- **1961.** La Commission B.B. rapportait qu'en 1961, les Canadiens (population masculine active non agricole) d'origine ethnique britannique étaient deux fois plus susceptibles de détenir un diplôme universitaire (12 p. 100) que ceux d'origine ethnique française (6 p. 100)[109].
- **1971-1996.** La proportion de jeunes francophones à l'extérieur du Québec âgés entre 15 et 34 ans ayant complété des études postsecondaires ou obtenu un diplôme universitaire a plus que doublé entre 1971 et 1996, passant de 21 à 53 p. 100[110].

---

[107] Commissariat aux langues officielles, *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec...* 2004, p. 40; Jedwab, J. *Diversity of the University : the Changing Composition of Quebec's Institutions of Higher Education, 1999-2003*. Montréal, Association des études canadiennes, 2004. En ligne : www.acs-aec.ca/Polls/14-10-2004.pdf.

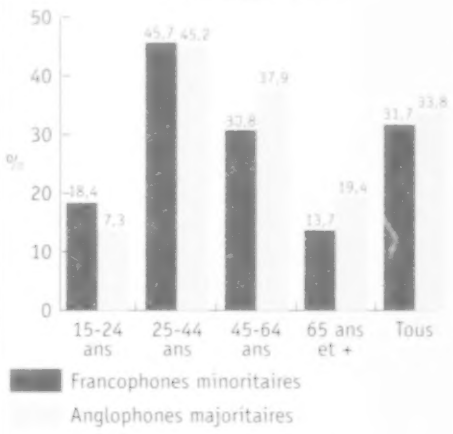
[108] Voir le site Internet de l'Association des universités de la francophonie canadienne : www.aufc.ca.

[109] Canada. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Livre trois : Le monde du travail...*, 1969, p.26.

[110] O'Keefe, M. *Minorités francophones : assimilation et vitalité des communautés*. Ottawa, Patrimoine canadien (Nouvelles perspectives canadiennes), 2001 (2[e] édition).

- **2001.** Les deux plus jeunes générations de la minorité francophone ont rattrapé leurs vis-à-vis de la majorité anglophone en matière de diplômation postsecondaire (voir figure 23). Par contre, le fait que les francophones âgés de plus de 45 ans affichent un plus faible niveau de diplômation postsecondaire que la catégorie anglophone correspondante rappelle l'iniquité qui a subsisté jusqu'à il y a quelques décennies.

Figure 23
Population (15 ans +) avec un diplôme d'études postsecondaires, un certificat ou un baccalauréat, Canada moins le Québec, 2001



Source : Patrimoine canadien. *Langues officielles. Rapport annuel 2003-2004*. Volume 1. Ottawa, p.26.

Recherche. Dans le domaine de la recherche universitaire, des ponts intéressants ont été créés. Les centres et les programmes d'études canadiennes disséminés à travers le pays et à travers le monde jouent certes un rôle pour mieux comprendre la nature et les enjeux de la dualité canadienne. Plusieurs institutions de recherche qui abordent la problématique des langues officielles essaiment à travers le pays, notamment le *Canadian Opinion Research* Archive de l'Université Queen's, le Centre des langues vivantes de l'Université de Toronto, le Groupe de recherches en études francophones du Collège Glendon (Université de York), l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques à l'Université de Moncton, le Centre acadien (Université Sainte-Anne), le Centre international de recherche en aménagement linguistique (Université Laval), le Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les études minoritaires (Université d'Ottawa), l'Institut franco-ontarien (Université Laurentienne), le Centre d'études franco-canadiennes de l'Ouest (Collège universitaire de Saint-Boniface), l'Institut français de l'Université de Regina, le *Ontario Institute for*

LA FONDATION ALMA ET BAXTER RICARD : LA PHILANTHROPIE AU SERVICE DES ÉTUDES SUPÉRIEURES

La plus importante fondation de la francophonie canadienne à l'extérieur du Québec est l'œuvre de M^me^ Alma Ricard de Sudbury. Épouse de Baxter Ricard, qui fit fortune dans le domaine des médias, elle a légué la somme de 35 millions de dollars pour créer une fondation vouée à l'appui aux études supérieures. M^me^ Ricard est décédée en juin 2003 à l'âge de 97 ans. La Fondation Alma et Baxter Ricard offre à des francophones vivant en situation linguistique minoritaire « l'occasion d'obtenir une éducation de haut niveau, dans les meilleures institutions du monde, sans pour autant s'endetter ». Depuis l'an 2000, la Fondation, située à Ottawa, a octroyé des bourses à une centaine d'étudiants. Les bourses peuvent atteindre la somme de 50 000 $ par année pendant trois ans. Les boursiers poursuivent des études en vue d'un deuxième baccalauréat, de la maîtrise ou du doctorat dans toutes les disciplines universitaires. Les universités qui les accueillent comptent parmi les plus renommées. La Fondation Ricard encourage les boursiers à retourner dans les communautés francophones et acadiennes au terme de leurs études afin que ces communautés puissent profiter de la formation acquise.

Studies in Education / Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, le *McGill Institute for the Study of Canada* / L'Institut d'études canadiennes de l'Université McGill, le *Eastern Townships Research Centre* (Université Bishop's), le Centre de recherche et d'information sur le Canada et bien d'autres. Plus récemment, Patrimoine canadien et le Conseil de recherche en sciences humaines ont établi un nouveau programme de recherche et de diffusion lié aux langues officielles, dont la durée n'est pour l'instant que de trois ans.

Défis. Les progrès de l'enseignement postsecondaire depuis 35 ans ont directement contribué à renforcer le capital humain au sein des minorités de langue officielle. Dans le même souffle, celles-ci ont pu accroître leurs ressources économiques, politiques et sociales, autant de moyen pour mieux prendre en charge le développement de leurs communautés. Il faut souligner l'importante contribution financière de Patrimoine canadien à l'enseignement postsecondaire, dans le cadre du Programme des langues officielles en enseignement. Depuis 1988, par exemple, ce ministère estime à plus de 175 millions de dollars son appui spécial pour le développement de l'enseignement postsecondaire. C'est sans compter la contrepartie provinciale qui fait en général doubler ce chiffre[111].

Les besoins des communautés, notamment francophones et acadiennes, en matière postsecondaire restent néanmoins importants. Les conseils scolaires francophones à l'extérieur du Québec estiment que les problèmes de rétention des élèves lors du passage au niveau secondaire tiennent au fait qu'il existe peu d'occasions de poursuivre leurs études en français au niveau postsecondaire[112]. Cette faible offre les inciterait à se tourner vers le secondaire, puis le postsecondaire, en anglais.

Enfin, notons la nécessité de poursuivre, dans l'esprit de la Commission B.B., la recherche sur les problématiques reliées aux langues officielles.

L'apprentissage à distance

À l'heure des réseaux de communication, la formation peut en effet être livrée et les apprentissages réalisés aux quatre coins du Canada, avec moins de briques et de mortier. La révolution des technologies de communication représente un atout majeur pour les communautés de langue officielle qui sont éloignées des centres. Au Québec, plusieurs conseils scolaires anglophones participent au *Distance Education and Community Network* et partagent ainsi leurs ressources d'enseignement à distance. Du côté francophone, plusieurs opérateurs de formation (collèges, universités, conseils scolaires, ministères, canaux télévisuels) se réunissent dans le Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada (REFAD) qui contribue à développer les compétences et les ressources dans ce secteur[113].

Si on tient à accroître l'accessibilité de l'éducation et de la formation à toute la population canadienne, il faudra nécessairement investir dans l'apprentissage à distance et partager les ressources à cet effet. Le gouvernement du Canada devra pour sa part s'assurer que les minorités de langue officielle bénéficient équitablement de ces nouveaux moyens.

Saviez-vous que...

Apprentissage à distance. La « nouvelle » Université Sainte-Anne en Nouvelle-Écosse, issue de la fusion de cette Université avec le Collège de l'Acadie en 2003, s'appuie largement sur l'apprentissage à distance. Elle compte six campus en Nouvelle-Écosse et un à l'Île-du-Prince-Édouard.

[111] Données obtenues du ministère du Patrimoine canadien (23 février 2005).

[112] Bourgeois, Daniel. *Vers la pleine gestion scolaire francophone en milieu minoritaire*. Rapport d'une étude de besoins menée pour le compte de la Fédération nationale des conseils scolaires francophones. Moncton, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, octobre 2004.

[113] Le site Internet du Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada est le suivant : www.refad.ca.

La formation linguistique

Terminons avec cet autre grand dossier qui rend compte du développement de la dualité canadienne, soit la formation linguistique pour les employés de la fonction publique fédérale. Depuis ses débuts en 1964, la formation linguistique a connu des hauts et des bas, bien que sa pertinence ne puisse être mise en doute en regard des objectifs de la *Loi sur les langues officielles*.

La première « école des langues » fédérale en 1964 enregistrait 117 inscriptions de fonctionnaires fédéraux : 67 en français et 50 en anglais[114]. Le programme prend rapidement de l'ampleur, alors que la politique linguistique canadienne se précise. Lors de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, le programme de formation linguistique accueille quelque 6 000 inscriptions (5 000 pour le français, 1 000 pour l'anglais). Au moment de l'adoption de la nouvelle *Loi* en 1988, ce sont près de 19 000 inscriptions (16 000 pour le français, 3 000 pour l'anglais) qui sont enregistrées.

Au cours des années 1990, l'effet combiné des compressions budgétaires et de la réduction de l'effectif de la fonction publique entraîne le rétrécissement du programme de formation linguistique. On estime à un peu plus de 5 000 le nombre de fonctionnaires qui ont aujourd'hui recours à ces cours de langue, et ce uniquement dans la région de la capitale nationale. L'immense majorité des cours vise l'apprentissage du français, puisque seuls quelque 150 étudiants apprennent l'anglais. Ces données incluent les formations offertes par le secteur privé qui assume une partie des besoins de formation linguistique depuis que le gouvernement a ouvert ce marché à la fin des années 1980.

Défis. Les résultats de la formation linguistique ne sont cependant pas à la hauteur puisque les apprenants et apprenantes utilisent peu leur seconde langue au travail. Ainsi la commissaire a-t-elle recommandé au Centre de formation linguistique de l'École de la fonction publique du Canada de revoir ses orientations pour mieux lier l'apprentissage des langues aux besoins du contexte du travail. Pour ce faire, il serait utile de combiner des formations théoriques à des stages en milieu de travail[115] où la langue apprise est utilisée. Pour leur part, les ministères doivent intégrer les besoins de formation linguistique sur les plans de la formation et du perfectionnement de chaque ministère. Il faut mentionner qu'à l'heure actuelle, l'École, de concert avec l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et la Commission de la fonction publique ont entamé un tel examen.

Conclusion

Le monde de l'éducation est l'un des secteurs qui a connu de véritables progrès en matière de dualité linguistique au cours des 35 dernières années, comme l'illustre le bilan des acquis présenté en début de chapitre. Chez les minorités de langue officielle, les changements attendus étaient cependant immenses et bon nombre d'enjeux restent en suspens. On peut résumer les principaux comme suit :

- **Ayants droit francophones.** La minorité francophone ne recrute actuellement qu'environ la moitié de l'effectif scolaire ciblé par l'article 23. Il faut donc au plus vite soutenir des initiatives pour identifier, recruter et maintenir cet effectif scolaire cible, au risque de voir la transmission des droits à l'instruction s'évanouir progressivement.
- **Petite enfance.** Les services à la petite enfance sont universellement soutenus au Québec. Ailleurs, les gouvernements fédéral et des provinces et territoires sont encore en train de négocier une stratégie en ce qui concerne les services de garde d'enfant. Les services de garde ne sont qu'une partie des besoins qu'il faut combler pour donner à la petite enfance un départ équitable dans la vie. L'enjeu de services à la petite enfance

[114] Commission de la fonction publique du Canada. *25 ans d'innovation en formation linguistique*. Ottawa, 1990.
[115] Lettre de la commissaire à Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, le 12 septembre 2001 et dont l'objet est : *Modernisation de la gestion des ressources humaines et langues officielles*.

et à la famille pour la minorité francophone est particulièrement crucial et toute stratégie intergouvernementale dans ce domaine devra en tenir compte.

- **Système scolaire francophone complet.** Le milieu communautaire et les conseils scolaires de la minorité francophone ont relancé la notion de système scolaire complet au service de leur minorité, préconisée jadis par la Commission B.B. Il importe que les provinces et territoires, sous le leadership du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC), et le gouvernement du Canada collaborent activement à la stratégie qui se met en place actuellement pour combler ce besoin. La concertation des communautés et des ordres de gouvernement est essentielle à la réalisation de la mission de l'article 23.
- **Une école de langue anglaise ouverte à la diversité.** L'école de langue anglaise au Québec a connu une diminution importante de son effectif, mais il semble maintenant stabilisé. Sa clientèle est culturellement diversifiée, surtout dans la région de Montréal. L'école doit obtenir l'appui nécessaire pour tenir compte de cette diversité qui recompose en même temps l'identité collective de la minorité anglophone.
- **Postsecondaire.** Le bilan des 35 dernières années démontre les progrès énormes atteints dans la mise en place de réseaux collégiaux et universitaires dans les deux langues. Il reste à faire cependant pour élargir l'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle et technique pour les minorités de langue officielle. Dans plusieurs provinces ou territoires, le financement reste inadéquat pour les établissements en place, ailleurs les établissements sont absents et même l'accès à distance n'est pas encore adéquat. Plus généralement, il faut renforcer la capacité de recherche relative aux questions de langues officielles.

Dans l'enseignement de la langue seconde, des pas de géants ont été accomplis depuis les initiatives expérimentales de Saint-Lambert (au Québec) des années 60 en immersion en français. Aujourd'hui, plus de deux millions d'élèves canadiens apprennent leur langue seconde à l'école. Il reste néanmoins des enjeux à résoudre en langue seconde également :

- **Enseignement des langues officielles.** Malgré sa popularité et sa performance en matière d'apprentissage de la langue seconde, l'immersion ne peut suffire à combler tous les besoins. Il faut aussi améliorer les programmes de français de base *(Core French)* et d'anglais de base quant aux méthodes et aux facteurs de motivation. Il faut notamment mieux faire comprendre et promouvoir les avantages du bilinguisme auprès des jeunes, mais aussi des parents.
- **Formation linguistique.** La formation linguistique dans l'administration fédérale a une longue vie, mais il faut continuer d'appuyer son renouvellement. Elle doit répondre aux besoins croissants en matière de compétences bilingues, être mieux intégrée au milieu de travail et au développement de carrière des fonctionnaires.

En terminant, il faut se rappeler que nous sommes encore dans la foulée du *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003, un moment fort du déploiement de la dualité linguistique. Plein de bonnes intentions, ce Plan n'a cependant pas encore pris son envol, particulièrement en matière d'éducation et d'enseignement. Les progrès claironnés se font attendre. Il faut enjoindre le gouvernement du Canada à soutenir effectivement les gouvernements des provinces et territoires dans leur mission éducative de façon à ce que les objectifs du Plan soient atteints. Bien que le domaine de l'éducation soit de compétence provinciale, il n'en demeure pas moins que le gouvernement du Canada doit pleinement assumer son rôle de catalyseur et de leader auprès de ses partenaires provinciaux et territoriaux, compte tenu de son obligation constitutionnelle de protéger les minorités.

Chapitre

Communiquer et créer

Chapitre 5

« Il faut donc qu'à tous les paliers de l'activité humaine, l'individu puisse trouver le cadre qui lui permette de s'épanouir, de s'exprimer et de créer selon sa propre culture, sans être forcé, pour progresser au-delà d'un certain degré, de s'intégrer à des cadres étrangers au point de s'y fondre et, en fin de compte, de cesser de contribuer au progrès culturel de son groupe. »

— Commission B.B., *Introduction générale et Livre I*, Ottawa, 1967, p. xxxii.

À l'image des autres sociétés contemporaines, la société canadienne est un bourdonnement de communication et de création. L'importance des communications et de la création culturelle ne saurait être négligée lorsque l'enjeu est de créer un sentiment commun d'appartenance dans un pays où les allégeances sont diversifiées. La diversité culturelle et la dualité linguistique sont en effet des facteurs qui rendent plus complexe et laborieuse la cohésion nationale. Dans quelle mesure la dualité linguistique en particulier a-t-elle reçu la place qui lui revient, au cours des 35 dernières années, dans les politiques et les institutions de communication et de développement culturel au Canada? Les principaux acquis à ce chapitre sont les suivants :

Les communications

Les communications institutionnalisées occupent de tout temps une grande place dans l'édification des nations. Dans notre ère, elles se déploient par une grande variété de moyens que l'État tente de réglementer et parfois de soutenir. Voyons comment le gouvernement du Canada s'en est acquitté au regard de ses responsabilités linguistiques.

PRINCIPAUX ACQUIS

- Une réglementation et une autorité régissant la radiodiffusion dans les deux langues officielles, qui prend en compte les besoins spécifiques des deux collectivités de langue officielle.
- Des réseaux nationaux de radio et de télévision publiques produisant et diffusant dans les deux langues officielles.
- Des réseaux de radios et de journaux communautaires desservant localement les communautés minoritaires.
- Un réseau d'institutions publiques nationales soutenant la création artistique et culturelle dans les deux langues officielles, notamment Radio-Canada, l'Office national du film et le Conseil des arts.
- Une communauté artistique prolifique tant en anglais qu'en français, issue de toutes les parties du Canada et qui rayonne à l'échelle internationale.
- Des industries culturelles (livre, cinéma, musique, chanson, théâtre, télévision) qui produisent dans les deux langues officielles.

RÉGLEMENTATION DE LA RADIODIFFUSION EN UN COUP D'ŒIL

1936 *Loi créant la Société Radio-Canada* (SRC)
1959 Règlement sur le contenu canadien des émissions télévisées canadiennes
1968 *Loi créant le Conseil de la radiotélévision canadienne* (CRTC)
1968 La loi précise le critère de l'accessibilité du service public à tous les Canadiens et Canadiennes dans leur langue officielle
1970 Règlement du CRTC sur le contenu musical canadien à la radio AM
1973 Règlement sur le contenu minimal de musique vocale française dans les stations de radio francophones
1975 Règlement du CRTC sur le contenu canadien à la radio FM
1991 La *Loi sur la radiodiffusion* prend en compte les réalités des communautés minoritaires de langue officielle
2001 Le CRTC définit les marchés francophones non plus par le critère de la langue maternelle, mais par celui plus englobant de locuteurs francophones
2003 Le CRTC devient une institution désignée au titre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* comme devant en rendre compte de façon particulière

Une réglementation à notre image

La réglementation des communications a fait l'objet de plusieurs lois au cours du XX[e] siècle[119]. La Société Radio-Canada (SRC) et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) joueront un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette réglementation. La *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, qui régit le CRTC comme la SRC, est très précise au regard des langues officielles :

- Son objectif : « sauvegarder, enrichir et renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada » et, à ce titre, doit soutenir une programmation dans les deux langues officielles.
- Nouveauté : la *Loi* exige que la politique réponde aux besoins et aspirations des deux communautés de langue officielle et tienne compte des conditions particulières de diffusion propres à ces communautés.

Depuis 2001, le CRTC ne limite plus sa définition des marchés francophones aux individus de langue maternelle française, mais inclut aussi les locuteurs francophones (ceux qui déclarent comprendre le français), ce qui donne une meilleure mesure du marché. Enfin, depuis 2003, le CRTC est désigné au titre de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* et doit en rendre compte de façon particulière.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

Contenu radiophonique canadien. Au début des années 1970, quelques plaintes quant à l'omniprésence de chansons en anglais sur les ondes de stations françaises de Hull amènent le commissaire à inviter le CRTC à s'en mêler. Le CRTC émet alors une directive sur le contenu français (ou anglais) minimum qui existe encore aujourd'hui et qui a beaucoup fait pour encourager la production et la diffusion de chansons en français.

Défis. Le CRTC a encore des défis à relever en matière de langues officielles. Il doit notamment compléter les catégories de marché de radiodiffusion qu'il réglemente en ajoutant les marchés bilingues aux marchés francophones et anglophones. Il doit plus globalement développer une approche adaptée au nouveau contexte des communications à l'ère des technologies numériques afin de continuer à transmettre les valeurs sociales centrales aux Canadiens et Canadiennes, telle que la dualité linguistique.

[119] Canada. Comité permanent du patrimoine canadien. *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*. Ottawa, Chambre des communes, juin 2003.

La Société Radio-Canada (SRC)/Canadian Broadcasting Corporation (CBC)

La SRC est une institution phare du Canada depuis sa création en 1936. Avec son double visage français et anglais, elle démontre que le Canada fonctionne en deux langues. Pour les communautés francophones à l'extérieur du Québec, l'accès aux services de la SRC se fera très progressivement.

- **1936.** Au départ, la SRC compte une station radiophonique bilingue à Montréal, une station anglaise à Toronto et une trentaine de stations anglophones ailleurs au pays.
- **1937.** Dès l'année suivante, une station française est créée à Montréal et la bilingue devient anglophone[117]. La dualité prend ainsi très tôt son essor.
- **1965.** Trois décennies plus tard, la Commission B.B. note que les médias, la radio et la télévision en particulier, transmettent très peu de contenu commun à l'échelle nationale, en français et en anglais. En outre, les minorités francophones sont pratiquement privées de l'accès aux médias francophones. Au contraire, la minorité anglophone du Québec est bien dotée en matière de médias en anglais. En somme, au Québec et dans le reste du Canada, les médias nourrissent deux solitudes[118].
- **Années 70.** La SRC déploie progressivement son réseau en français à l'échelle nationale et, vers la fin des années 1970, entreprend un plan de rayonnement accéléré.
- **1985.** Mais la SRC n'est toujours pas captée partout et, en 1985 par exemple, le commissaire d'Iberville Fortier recommande à la SRC de diversifier ses moyens (relayer par d'autres diffuseurs francophones, satellites ou câblodistribution) pour rejoindre les communautés francophones qui sont encore en marge de son réseau.

LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA/CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

La plus importante institution culturelle du pays offre de nombreux services de programmation : quatre chaînes de radio (deux anglaises et deux françaises), la Télévision française et CBC English Television, deux chaînes spécialisées (RDI et Newsworld), des services de radio et de télévision diffusant dans le Grand Nord en français, en anglais et en huit langues autochtones, Radio-Canada International, Musique Continue (un service audionumérique payant qui offre 30 canaux de musique continue) et radiocanada.ca et cbc.ca, des sites Internet en français et en anglais.

Au Québec, cinq stations de radio forment le CBC Quebec Community Network qui offre une programmation régionale et locale en anglais alors que le poste de télévision anglaise CBMT diffuse à l'échelle de la province. La CBC parraine en outre de nombreuses activités communautaires. La SRC dispose d'un réseau de radios et de télévisions régionales à l'échelle du Canada. Son canal télévisé RDI produit régionalement plus du tiers de ses émissions. La SRC soutient en outre le développement de la communauté artistique francophone, forme des réalisateurs et encourage les producteurs locaux.

---

[117] Filion, M., *Radiodiffusion et société distincte. Des origines de la radio jusqu'à la Révolution tranquille au Québec*. Laval, Méridien, 1994, p. 141.

[118] Canada, *Rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme...* 1965, p. 63-64.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

SRC/CBC. Vers la fin des années 70, ce sont des plaintes au commissaire aux langues officielles qui ont amené la Société Radio-Canada à mettre en branle son plan accéléré de rayonnement afin d'offrir la diffusion du service de base dans les deux langues officielles partout au Canada.

Défis.

- La SRC est régulièrement soumise à des pressions budgétaires et les acquis doivent être constamment défendus. La commissaire a réitéré encore récemment, à l'occasion de la révision de la *Loi sur la radiodiffusion*, la nécessité d'assurer un financement adéquat au radiodiffuseur public national. Outre la diffusion dans les deux langues officielles, ce dernier doit continuer d'informer les communautés de langue officielle minoritaires aux quatre coins du pays, de produire et de diffuser leurs émissions culturelles, de couvrir leurs évènements spéciaux et, surtout, d'être présentes par des stations régionales.
- Enfin, notons que depuis le diagnostic de la Commission B.B., les services français et anglais du radiodiffuseur public ont pour l'essentiel évolué en parallèle, sans collaboration majeure susceptible de mieux incarner la dualité canadienne. Toutefois depuis environ cinq ans, on note davantage d'efforts à cet effet. Les correspondants à l'étranger (par ex., Patrick Brown, Michel Cormier, Don Murray, Joyce Napier, Jean-François Bélanger, Azeb Wolde-Giorghis) contribuent plus souvent aux deux services, certaines émissions ou séries sont diffusées par les deux services (par ex., Culture choc, Le Canada : une histoire populaire), dans plusieurs régions les deux services partagent équipements et personnel. Le président-directeur général de la Société a réitéré son engagement personnel à cet égard.

L'industrie de la radiodiffusion

L'industrie de la radiodiffusion ne cesse de se déployer dans une multitude de canaux (ondes, satellite, câble) et de modes (analogique, numérique), mais il faut rester attentifs pour vérifier que les deux communautés de langue officielle bénéficient à égalité de cette explosion de services.

Chaînes privées. Il existe aujourd'hui une panoplie complète de services radiophoniques et télévisés dans les deux langues officielles, assez facilement accessibles aux majorités (voir encadré). Cependant, la minorité francophone au Canada ne bénéficie pas d'un choix aussi large. Le bilan établi par le CRTC à cet effet en 2001 démontre que celle-ci ne capte par la câblodistribution à l'échelle nationale que quatre chaînes de télévision, dont TVA, et 24 services radiophoniques[119].

RADIODIFFUSION PRIVÉE AU CANADA, 2002

Stations radio de langue française	199
Stations radio de langue anglaise	597
Services de télévision de langue française	109
Services de télévision de langue anglaise	484

Source : Canada. Comité permanent du patrimoine canadien, *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne ...*2003, p. 286 et 302.

Chaînes éducatives et sans but lucratif. Il existe des chaînes éducatives publiques dans certaines provinces (voir encadré), mais il n'existe pas de réseau national de télévision éducative, ni en français ni en anglais. Les minorités de langue officielle sont particulièrement désavantagées à cet égard. Il faut noter que

[119] Rapporte dans : Canada. Comité permanent du patrimoine canadien, *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne...*2003, p. 824-825.

RADIODIFFUSEURS ÉDUCATIFS PUBLICS PROVINCIAUX

En français :

- Télé-Québec, depuis 1968
- TFO, Ontario, depuis 1987

En anglais :

- TVO, Ontario, depuis 1970
- Access, Alberta, depuis 1974
- Knowledge Network, Colombie-Britannique, depuis 1981
- Saskatchewan Communications Network, depuis 1991

TFO diffuse déjà en dehors de l'Ontario, au Nouveau-Brunswick notamment, mais aussi ailleurs à travers la télévision par satellite. Le réseau international de télévision de langue française TV5 est capté au Canada et diffuse des contenus provenant de Radio-Canada et Télé-Québec dans plus de 150 pays. La contribution du Canada à TV5 est gérée conjointement par le gouvernement du Canada, par le gouvernement du Québec et par leurs organismes (TV5 Québec Canada). Ce réseau contribue ainsi au rayonnement de la culture française du Canada sur le plan international. La commissaire recommande toutefois qu'il y ait une plus grande participation d'autres provinces dans le cadre de la contribution canadienne à la programmation et au financement de TV5 Québec Canada. Plus généralement, la commissaire souhaite que les télévisions éducatives puissent développer une programmation et être captées à l'échelle nationale afin de favoriser chez les jeunes l'écoute d'émissions canadiennes dans les deux langues officielles[120].

CPAC. Les Canadiens et Canadiennes peuvent regarder les débats parlementaires à la télévision depuis 1977. La Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) a pris le relais de la SRC pour cette diffusion en 1993. Elle capte les débats et les distribue en version française et anglaise aux câblodistributeurs. Depuis 2002, les câblodistributeurs doivent diffuser les débats dans les deux langues officielles.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

CPAC. La plainte et le recours judiciaire entrepris par un plaignant du Nouveau-Brunswick, M. Quigley ont forcé la Chambre des communes à s'assurer de la diffusion dans les deux langues officielles des débats par CPAC. Effet d'entraînement, le CRTC exige maintenant des câblodiffuseurs qu'ils diffusent les versions anglaise et française des débats.

Acquis et défis. En 35 ans, la radiodiffusion a connu une progression remarquable de ses services dans les deux langues officielles. Il reste encore à doter le Canada de services de télévision publics éducatifs en français et en anglais accessibles partout au Canada.

Les médias communautaires

Les médias communautaires en milieu minoritaire sont à la fois des médias d'information et des institutions communautaires. Ainsi, comme le suggère F. Harvey, « Au-delà de leur rôle traditionnel qui est d'informer, d'expliquer et de critiquer, les médias en milieu minoritaire ne sont-ils pas obligés bien souvent de défendre et de soutenir »[121]? C'est en effet le rôle particulier qu'ils jouent. On distingue ici trois types de

[120] Témoignage de la commissaire aux langues officielles devant le Comité permanent du patrimoine canadien, le 9 avril 2002. En ligne : www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=15666.

[121] Harvey, F. (sous la dir. de). *Médias francophones hors Québec et identité : analyses, essais et témoignages*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1992, p. 18.

médias communautaires : les canaux de télévision communautaire distribués par câble, les postes de radio communautaire et les journaux communautaires. Dans chacun des cas, les communautés de langue officielle minoritaires s'en prévalent de façon croissante et diversifiée.

Télévisions communautaires. C'est avec le déploiement des réseaux câblés dans les années 70 que les télévisions communautaires ont vu le jour. Le CRTC avait vu juste d'imposer aux câblodistributeurs de donner la parole aux citoyens et citoyennes au petit écran. En 2000, on comptait ainsi quelque 850 canaux communautaires au Canada[122]. La majorité des canaux diffusent dans une seule langue, mais peuvent offrir des émissions bilingues ou dans la langue de la minorité. Seul le câblodistributeur Rogers à Moncton et Ottawa offre à la fois un canal communautaire en français et un en anglais.

Radios communautaires. Les communautés minoritaires se sont parfois donné des stations de radio privées qui répondaient à leurs besoins, comme, par exemple, en Saskatchewan (Radio-Ouest française dès 1941). Mais la plupart des communautés en étaient dépourvues et les radios communautaires sont venues combler ce besoin à partir des années 1980. Un véritable engouement caractérise en effet le mouvement des radios communautaires, en particulier chez les minorités francophones.

- **1987.** La première radio communautaire francophone hors Québec est créée en 1987 au Nouveau-Brunswick.
- **1991.** L'Alliance des radios communautaires du Canada est créée. Elle regroupe 18 radios en ondes et 15 radios en instance d'implantation, présentes dans neuf provinces et deux territoires. Elles partagent un service d'information, de programmation musicale et de production publicitaire par des liaisons satellite nommé le Réseau francophone d'Amérique[123].

Au Québec, les radios communautaires ont pris moins d'ampleur auprès de la minorité anglophone. Il existe deux stations anglophones et deux stations bilingues, mais elles ne sont pas regroupées en association. La commissaire reconnaît la contribution des radios communautaires et a récemment recommandé que, dans le cadre de son renouvellement, la *Loi sur la radiodiffusion* tienne compte de la nécessité qu'un soutien financier adéquat leur soit accordé[124].

Journaux communautaires. C'est souvent par la presse locale ou régionale que les communautés de langue officielle minoritaires ont réussi à maintenir un sentiment d'appartenance commune au cours du siècle. La concentration de la presse et la concurrence d'autres types de médias ont quelque peu ébranlé les journaux communautaires. Cependant, les journaux présents dans communautés minoritaires se sont regroupés pour faire face au vent :

- **L'Association de la presse francophone**, fondée en 1976, groupe aujourd'hui 26 journaux diffusant dans neuf provinces ou territoires[125].
- La ***Quebec Community Newspapers Association***, fondée en 1980, représente 31 journaux communautaires anglophones[126].

On peut noter qu'en plus de la presse communautaire hebdomadaire, les quotidiens *The Gazette*, *L'Acadie nouvelle* et *Le Droit* ont souvent été les fers de lance des luttes menées par leur communauté respective.

[122]Canada. Comité permanent du patrimoine canadien. *Notre souveraineté culturelle. Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne...* 2003, p. 356.

[123]Le site Internet de l'Alliance des radios communautaires du Canada est : www.radiorfa.com.

[124]Témoignage de la commissaire aux langues officielles devant le Comité permanent du patrimoine canadien, le 9 avril 2002. En ligne : www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=15666.

[125]Le site Internet de l'Alliance de la presse francophone est le suivant : www.apf.ca.

[126]Le site Internet de la Quebec Community Newspapers Association est le suivant : www.qcna.org/.

Acquis et défis. Ces réseaux de médias communautaires attestent de la volonté de la presse minoritaire de regrouper ses forces pour maintenir son rayonnement. Cependant, ces médias, et en particulier les journaux, ont de la difficulté à obtenir des institutions fédérales qu'elles annoncent dans leurs pages au même titre que dans les médias majoritaires, comme l'exige la *Loi*. Les commissaires ont incité à plusieurs occasions les institutions fédérales à publier leurs annonces également dans la presse minoritaire. Les plaintes restent nombreuses dans ce domaine et l'existence de chacun des médias a été rendue plus précaire, alors que le gouvernement du Canada a imposé, pendant un certain temps, un moratoire sur la publicité. La commissaire enjoint le gouvernement à mieux tenir compte de la réalité des médias communautaires dans ses politiques de communication et dans leur mise en œuvre[127].

La culture

Les arts et la culture nourrissent non seulement l'esprit, mais aussi la formation identitaire des individus comme de leurs communautés. Or les créateurs, les producteurs et les diffuseurs de culture doivent renouveler et faire circuler les produits culturels pour garder vivante l'âme d'une nation. Au Canada, c'est dans les deux langues officielles, partout au pays, que la gent artistique et culturelle doit être vue et entendue, donc soutenue par les gouvernements et les communautés.

« ... l'image du Canada a réussi à faire une percée remarquable pendant ces 25 dernières années. Et cette percée remarquable a eu lieu par l'intermédiaire de la communauté culturelle. C'est le groupe qui a avec le plus d'enthousiasme embrassé la globalisation comme quelque chose de multilinguistique, de multiculturel et de compliqué. C'est la communauté qui a le moins utilisé la béquille économique de la proximité. On peut affirmer qu'aujourd'hui le Canada est l'un des pays qui a le mieux réussi à exporter son image. »

— Son Excellence John Ralston Saul. En ligne : www.gg.ca/media/doc.asp?lang=f&DocID=1372.

Le soutien public

Le Canada a tôt fait de se doter d'institutions culturelles de premier plan pouvant contribuer à édifier la nation. Leur envergure et leurs réalisations sous couvert de la dualité linguistique résultent d'un cheminement progressif (voir encadré à la page 95). D'ailleurs chacune de ces institutions collabore avec Patrimoine canadien à la promotion des arts et de la culture dans les communautés minoritaires de langue officielle.

[127] Commissariat aux langues officielles. *Utilisation de la presse minoritaire par les institutions fédérales : suivi d'étude*. Ottawa, 2005.

INSTITUTIONS CULTURELLES PUBLIQUES	RÉALISATIONS
Société Radio-Canada (SRC). Créée en 1936, son mandat inclut une composante culturelle.	• Radio Two offert à 75 p. 100 des Canadiens anglophones • Chaîne culturelle (Espace musique) offerte à 83 p. 100 des Canadiens francophones • Production de dramatiques canadiennes • Achat et diffusion de productions télévisuelles indépendantes
Office national du film (ONF). Créée en 1939 pour régir la production de films canadiens, mais s'engage dans la production cinématographique. Jusqu'aux années 50, l'ONF est surtout un milieu anglophone. En 1957, un premier commissaire francophone est nommé et, en 1964, l'ONF scinde sa production entre un programme français et un programme anglais.	• Collection de quelque 10 000 titres canadiens qui donne une autoreprésentation aux Canadiens et aux Canadiennes • Centres de production française ouverts à Moncton et Winnipeg, en 1974, et à Toronto, en 1975 • Centres de production française actuels : Studio Acadie et Studio Ontario et Ouest • Centres de production anglaise dans l'Atlantique, au Québec, en Ontario, dans l'Ouest et la région du Pacifique • Réputation internationale du Canada dans le domaine du documentaire et de l'animation • Laboratoire pour la création avec les nouveaux médias
Téléfilm Canada. Créé en 1967 pour soutenir financièrement le cinéma canadien, la production télévisuelle et, depuis peu, la production musicale, dans les deux langues officielles.	• Industrie cinématographique et de production télévisuelle canadienne prolifique en anglais et en français • Soutien à la diffusion des œuvres canadiennes au pays et à l'étranger • Développement des auditoires et de la part du marché pour les œuvres canadiennes
Conseil des arts du Canada (CAC). Fondé en 1957 pour soutenir la création artistique dans les deux langues officielles.	• Appui aux artistes et compagnies artistiques depuis 50 ans • En 2002-2003, par exemple, plus de 2000 organismes artistiques et près de 2300 artistes ont reçu un appui du CAC • Octroie près d'une centaine de prix chaque année, administre les Prix littéraires du Gouverneur général et les Prix du Gouverneur général en arts visuels et arts médiatiques • Abrite la Commission canadienne pour l'UNESCO • Sa banque d'œuvres d'art compte 18 000 œuvres d'artistes canadiens • A joué un rôle directeur dans l'établissement de la nouvelle Fédération internationale des conseils des arts et d'agences culturelles (FICAAC)
Centre national des arts (CNA). Créé à Ottawa par une loi fédérale en 1966 comme complexe des arts de la scène. Appuie le développement des arts de la scène ailleurs au Canada.	• Un programme théâtral pour chacune des langues officielles depuis sa création • Soutien au développement du théâtre en région dans les deux langues officielles, dont un programme pour la minorité francophone en région
Culture.ca. Culture.ca est une initiative du ministère du Patrimoine canadien dans le cadre de la Stratégie sur la culture canadienne en ligne.	• Un portail Internet en évolution qui comporte pas moins de 1,5 million de ressources Internet entièrement consultables et qui offre un accès direct à plus de 6 000 sites

JACQUES BENSIMON : POUR LA DIFFUSION DU BILINGUISME

Jacques Bensimon a une connaissance intime du Canada. Immigrant marocain arrivé au pays à un jeune âge, il a pratiqué à peu près tous les métiers du cinéma : monteur, scénariste, réalisateur ou producteur d'une trentaine de films. Il a été directeur en chef de TFO, la chaîne francophone de TVOntario, et depuis quelques années, il est commissaire à la cinématographie du gouvernement fédéral et président de l'Office national du film.

Invité à défendre sa vision de la dualité linguistique lors du symposium Vision et défis du 21e siècle, qui a eu lieu à Toronto, en mars 2004, Jacques Bensimon affirme que l'unilinguisme sera un jour perçu comme un handicap aussi grave que peut l'être aujourd'hui l'analphabétisme. « L'homme unilingue deviendra une espèce en voie d'extinction », dit-il. L'apprentissage d'une seconde langue est le début de l'ouverture sur l'autre, « ...car apprendre une langue, c'est aussi entrer dans un nouvel espace culturel peuplé de millions d'habitants et de milliers de créateurs ».

Pour assurer la présence accrue du bilinguisme au 21e siècle, il propose de créer une chaîne de télévision bilingue qui diffuserait les versions française et anglaise des films et des documentaires méconnus des deux communautés linguistiques.

Patrimoine canadien et les organismes culturels faisant partie de son portefeuille appuient par divers programmes les nombreux organismes du secteur culturel et artistique. À l'échelle nationale, les dépenses publiques consacrées au secteur des arts et de la culture approchaient les 7,5 milliards de dollars en 2002-2003[128]. On peut aussi noter que les institutions culturelles fédérales ont largement contribué au développement de la culture française au Québec.

Dans les deux grandes collectivités de langue officielle, Patrimoine canadien appuie de nombreux organismes culturels locaux (centres et comités culturels), divers festivals, réseaux de diffusion régionaux, plusieurs galas de la chanson et des organismes porte-parole. Il appuie également une multitude d'entreprises artistiques (théâtres, maisons d'édition, galeries et centres d'artistes, maisons de production et distributeurs musicaux, sites Internet, etc.) qui, comme l'important bassin d'artistes professionnels actifs dans ces communautés, assurent une présence dynamique sur la scène artistique canadienne.

Patrimoine canadien collabore avec les grandes institutions culturelles nationales dans le cadre du Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO), une initiative à frais partagés.

- **Minorité francophone.** Le CAC et le CNA ont signé, en 1998, une entente multipartite sur le développement culturel de la francophonie canadienne avec Patrimoine canadien et la Fédération culturelle canadienne-française. Cette entente a été renouvelée en 2002 avec l'ajout de deux autres partenaires (la Société Radio-Canada et l'Office national du film).
- **Minorité anglophone.** Dans le cadre du PICLO, une collaboration entre Patrimoine canadien et le Conseil des arts du Canada a permis de donner le coup d'envoi à la concertation du milieu artistique de langue anglaise qui s'est traduite par la création du réseau English Language Arts Network (ELAN).

[128] Statistique Canada. *Dépenses publiques au titre de la culture : tableaux de données.* Ottawa, janvier 2005. En ligne : www.statcan.ca/francais/freepub/87F0001XIF/87F0001XIF2005001.htm.

Résultats. Les industries culturelles canadiennes sont foisonnantes dans les deux langues officielles :

- quelque 611 000 personnes étaient employées dans le secteur des arts et de la culture en 2001[129];
- leur apport au produit intérieur brut est de l'ordre de 38,5 milliards de dollars en 2001[130];
- les exportations de produits culturels canadiens ont presque doublé entre 1996 et 2002, atteignant 2,3 milliards de dollars[131].

Plusieurs artistes canadiens se démarquent aussi sur les plans national ou international dans les deux langues officielles. Fait intéressant, quelques artistes des majorités brillent même en créant dans leur deuxième langue officielle. Par exemple :

- l'auteur de langue maternelle française, Yann Martel, a remporté le prix le plus prestigieux de la littérature anglaise, le Man Booker Prize de 2002 pour son livre *Life of Pi*;

CE QUE J'EN PENSE...

Entrevue avec **Jean Malavoy**, directeur général, Conférence canadienne des arts

Dans le domaine des arts, le Canada a connu, au cours des dernières décennies, une évolution remarquable. Une infrastructure et une écologie des arts, à peu près inexistantes il y a cinquante ans, se sont créées de toute pièce. Les organismes artistiques se comptent par milliers. Il y a au Canada à peu près 130 000 artistes professionnels. L'intérêt du public est très vif.

Les artistes sont les meilleurs ambassadeurs du pays. Il suffit de penser au Cirque du Soleil, à l'Orchestre symphonique de Montréal, à nos chanteurs d'opéra, à nos danseurs et à nos auteurs qui sont en demande partout dans le monde. La qualité de nos artistes et de nos compagnies artistiques est reconnue internationalement.

La langue française favorise grandement la vitalité artistique francophone. Les francophones s'intéressent à leurs vedettes et aux produits culturels de langue française, comme le cinéma ou le théâtre. Le spectacle L'écho d'un peuple, monté dans l'est ontarien, en est un exemple. La francophonie est quelque peu marginalisée dans le contexte nord-américain. Les artistes lui donnent un rayonnement et créent un sentiment d'appartenance.

Certains artistes francophones ont fait des percées éblouissantes dans le Canada d'expression anglaise. Michel Tremblay, Robert Lepage et Denys Arcand sont largement connus et appréciés à l'extérieur du Québec. Les francophones découvrent de plus en plus les grands auteurs canadiens-anglais, comme Margaret Atwood et Alice Munro.

Mais la barrière linguistique demeure réelle. On méconnaît les vedettes de l'autre communauté : Daniel Lavoie, Luc Plamondon sont peu connus des anglophones; Rick Mercer et *This Hour Has Twenty-Two Minutes* ne sont pas connus des francophones. Les solitudes linguistiques sont encore grandes, malheureusement.

— Entrevue réalisée le 17 février 2005

[129] Singh, V. *Contribution économique de la culture au Canada*. Ottawa, Statistique Canada, 2004. p. 16. En ligne : www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/listpub_f.cgi?catno=81-595-MIF2004023.

[130] Singh, V. *Contribution économique de la culture au Canada*. Ottawa..., 2004. p. 9.

[131] Statistique Canada. *Projet sur le commerce de la culture et l'investissement dans la culture 2002*. Ottawa, novembre 2003. En ligne : www.statcan.ca/francais/freepub/87-007-XIF/culture_f.htm.

- Nancy Huston, de langue maternelle anglaise, a remporté le Prix du Gouve eur général pour *Cantique des plaines* et cultive une renommée en France (Gon rt des lycéens et Prix du livre Inter);
- l'homme de théâtre Robert Lepage crée dans les deux langues.

Le soutien communautaire

Les communautés francophones et anglophones du Canada ont depuis toujours investi les disciplines artistiques, créant des troupes de théâtre ou de danse, des groupes musicaux, des maisons d'éditions et ainsi de suite. Les gouvernements leur sont venus en aide par divers moyens. Là où elles sont minoritaires, ces communautés en ont fait autant, mais pendant longtemps avec moins de soutien public. Leur organisation communautaire fut d'autant plus importante.

Réseaux francophones minoritaires. Vers la fin des années 70, le gouvernement du Canada encourage la mise en place d'organisations représentatives des communautés de langue officielle minoritaires. C'est ainsi que se crée le Comité culturel des francophones hors Québec en 1977, qui deviendra la Fédération culturelle canadienne-française (FCCF) en 1990[132].

- Depuis plus de 25 ans, cette fédération regroupe les associations culturelles de chacune des provinces et territoires (sauf le Nunavut) et des grands secteurs des arts (arts visuels, producteurs, théâtres, musique, édition).
- Elle est un interlocuteur des gouvernements et des autres secteurs des communautés francophones et acadiennes auprès desquels elle fait valoir l'intérêt des arts et de la culture.
- Elle offre aussi des services de formation et de promotion aux artistes.
- L'initiative Zof, qui est un portail et un guichet unique des industries culturelles canadiennes-françaises, en est un bon exemple[133].

LE THÉÂTRE FRANCOPHONE : UN SECTEUR ARTISTIQUE DYNAMIQUE

Quatorze compagnies de théâtre professionnel sont à l'œuvre dans les communautés minoritaires francophones et acadiennes d'est en ouest. Ces théâtres :

- se retrouvent à Vancouver, Edmonton, Saskatoon, Saint-Boniface, Toronto, Sudbury, Ottawa, Caraquet et Moncton;
- produisent une quarantaine de productions originales annuellement;
- donnent au-delà de mille représentations et rejoignent plus de 100 000 spectateurs.

La doyenne des compagnies, le Cercle Molière de Saint-Boniface (Manitoba), a fêté ses 75 ans en 2001. Elle est la plus ancienne compagnie de théâtre encore active au Canada.

Depuis 1999, dans le cadre des négociations ouvertes entre les organismes culturels francophones et Patrimoine canadien pour conclure des ententes de financement bipartites, la Table des organismes nationaux des arts et de la culture (TONAC) a été créée. Six organismes sectoriels plus la FCCF siègent à cette table.

[132] Le site Internet de la Fédération culturelle canadienne française est le suivant : www.fccf.ca.

[133] Le site Internet de Zof est le suivant : www.zof.ca.

Réseaux anglophones au Québec. Au Québec, la création d'organismes regroupant les intervenants des arts et de la culture en anglais n'a pas eu la même urgence. Ce n'est en effet que dans la foulée du Quebec Arts Summit de novembre 2004 que le English-Language Arts Network (ELAN) a été créé[134]. Lors de ce sommet, l'identification des artistes anglo-québécois à une réalité minoritaire a fait l'objet d'un véritable débat, lequel a abouti à un consensus sur le besoin de regrouper les secteurs artistiques sous ELAN. Ce ne sont toutefois pas des organismes sectoriels qui participent à ELAN, mais des individus œuvrant dans les différentes disciplines artistiques. Des organismes collectifs voués à la culture existent pourtant :

- Quebec Drama Federation depuis 1989 (et depuis 1972 sous le Quebec Drama Festival),
- Quebec Writers' Federation depuis 1998,
- Quebec Anglophone Heritage Network depuis 2000.

Résultats. L'un des résultats concrets de cette infrastructure culturelle est le succès national et, parfois, international de plusieurs artistes issus des communautés de langue officielle

TABLE DES ORGANISMES NATIONAUX DES ARTS ET DE LA CULTURE

- Association des groupes en arts visuels francophones
- Alliance nationale de l'industrie musicale
- Alliance des producteurs francophones du Canada
- Association des théâtres francophones du Canada
- Fédération culturelle canadienne-française
- Regroupement des éditeurs canadiens-français
- Réseau national des galas de la chanson

GRAND PRIX DU LIVRE DE SHERBROOKE

En 2004, la Ville de Sherbrooke a inclus pour la première fois dans le Grand prix du livre une catégorie pour les œuvres de création littéraire en anglais. Le premier lauréat du prix pour œuvre en langue anglaise était Thomas Fletcher, auteur de *From Love Canal to Environmental Justice*, publié par Broadview Press.

LE THÉÂTRE DE LANGUE ANGLAISE AU QUÉBEC : UN MILIEU DYNAMIQUE

La Quebec Drama Federation groupe les forces vives du théâtre de langue anglaise du Québec. Son effectif donne une idée de la vitalité de ce milieu artistique. En plus de quelque 300 membres (comédiens, auteurs, metteurs en scène, scénographes et techniciens), elle comprend :

- une douzaine de théâtres établis (Black Theatre Workshop et Centaur Theatre Company sont parmi les plus connus);
- quatre compagnies de taille intermédiaire;
- trente-cinq nouvelles compagnies et compagnies de théâtre jeunesse;
- treize organismes voués à la formation en théâtre;
- huit théâtres communautaires;
- cinq théâtres régionaux.

Source : Émission Porte ouverte, Société Radio-Canada, 2 février 2005 et en ligne : www.quebecdrama.org/regional.html

[134] Le site Internet de l'*English-Language Arts Network* est le suivant : www.quebec-elan.org.

minoritaires (voir encadré). Mais plus globalement, ces organismes offrent un soutien à une expression artistique et culturelle singulière qui participe de la diversité culturelle canadienne. Cependant, le secteur des arts et de la culture est parfois négligé lorsque les budgets de développement stratégiques sont accordés, comme, par exemple, dans le *Plan d'action pour les langues officielles*. Si on tient véritablement à la vitalité des langues officielles et de la diversité culturelle qui y est associée, il faut aussi investir équitablement dans le secteur des arts et de la culture.

QUELQUES ARTISTES DES MINORITÉS QUI SE SONT DÉMARQUÉS

Communautés francophones : Jean-Marc Dalpé (théâtre), Herménégilde Chiasson (poésie), Michel Ouellet (dramaturgie)

Communauté de langue anglaise du Québec : Merlyn Charney (arts visuels), Karen Young (chanson), Kate et Anna McGarrigle (chanson)

Sur la scène internationale : Mavis Gallant (littérature), Leonard Cohen (poésie et chanson), Oscar Peterson (jazz), Antonine Maillet (littérature), Daniel Lavoie (chanson), Rose-Marie Landry (opéra), Mordecai Richler (littérature)

Conclusion

Les communications et la culture sont deux secteurs au cœur de la dualité linguistique : ils la nourrissent et la répercutent. Nous avons vu ci-dessus que la société canadienne a au cours du siècle progressivement édifié une infrastructure pour soutenir ces secteurs. Il reste cependant des enjeux importants à prendre en compte pour complètement refléter la dualité linguistique dans les communications et la faire vivre dans la production culturelle. Voici les principaux :

- **Dualité linguistique à l'heure du numérique.** Il est évident qu'Internet est devenu l'un des outils de socialisation qui contribuent de façon importante au renouvellement des identités culturelles. Il y a lieu d'envisager un examen de la réglementation relative aux communications afin de s'assurer que les valeurs fondamentales du Canada, notamment la dualité linguistique, puissent continuer de guider le développement de la société à l'ère d'Internet. Le gouvernement doit aussi soutenir par ses politiques les communautés pour qu'elles y participent équitablement.
- **Une radiodiffusion à la mesure de la dualité linguistique.** Le marché de la radiodiffusion est scindé par le CRTC entre un marché de locuteurs français et un autre de locuteurs anglais. Pour mieux rendre compte de la réalité canadienne, le CRTC devrait ajouter des marchés « bilingues » dans lesquels une programmation minimale serait requise dans les deux langues officielles. Il manque aussi au Canada des services pancanadiens de télévision éducative publique offerts dans les deux langues officielles.

- **Fragilité des industries culturelles et des médias des minorités.** L'activité culturelle et artistique contribue fortement à l'économie canadienne et elle est sans doute le secteur où la dualité linguistique s'est le mieux développée. Ce secteur a reçu un fort appui gouvernemental par le passé, mais compte tenu de sa fragilité du point de vue économique, ce soutien gouvernemental doit être constant. Cela est d'autant plus vrai pour les communautés minoritaires qui ne disposent pas de publics aussi nombreux que dans la majorité. Un soutien gouvernemental reste donc de mise et devrait être ajouté au *Plan d'action pour les langues officielles* qui l'a pratiquement occulté. Le gouvernement doit aussi mieux tenir compte de la réalité des médias communautaires dans ses politiques de communication et dans leur mise en œuvre.

- **Communication interculturelle.** Les échanges entre les communautés linguistiques, autochtones et ethnoculturelles du Canada restent un chantier inachevé. Les activités culturelles et artistiques sont un moyen privilégié pour créer un sentiment d'appartenance commune et favoriser cette communication. Il faut continuer à soutenir la production et la création dans chaque communauté, mais aussi les interactions entre les différents milieux culturels et artistiques afin de nourrir la diversité et le métissage.

Chapitre

Vivre en santé, produire et circuler

Chapitre 6

« Il faut non seulement que chaque citoyen de langue anglaise ou de langue française sente qu'il n'y a pas d'obstacle linguistique ou culturel à son avancement dans le monde du commerce et de l'industrie; mais en outre il est indispensable que, collectivement, anglophones et francophones aient le sentiment de participer à la direction de l'activité économique, aux décisions qui influent si largement sur l'avenir de chacun. »

— Commission B.B. *Introduction générale et Livre I : les langues officielles.* Ottawa, 1967, p. xxxv.

L'un des signes que la dualité linguistique est de mieux en mieux intégrée et qu'elle s'accompagne d'une vitalité croissante des minorités linguistiques, c'est que ces dernières années donnent lieu à de nouvelles préoccupations sous couvert des langues officielles. Il ne suffit pas d'être éduqué et servi en français et en anglais à l'échelle nationale, il faut aussi pouvoir vivre en santé, travailler, produire, innover et circuler dans ces deux langues, partout. Le dossier des transports fait l'objet de discussions depuis assez longtemps déjà, alors que les dossiers de la santé et de l'économie se sont ajoutés plus récemment. Dans tous ces domaines, plusieurs progrès notoires sont apparus au cours des 35 dernières années.

PRINCIPAUX ACQUIS

- La santé est désormais envisagée par le gouvernement du Canada sous l'angle des langues officielles et les besoins particuliers des minorités sont pris en compte par des mécanismes de gouvernance paritaire.
- Les provinces du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario et du Manitoba reconnaissent le droit d'obtenir des services de santé dans les deux langues officielles.
- Des réseaux communautaires de santé sont en place dans les communautés minoritaires de langue officielle.
- Le volet formation dans le domaine de la santé est reconnu comme étant de première importance comme en font foi le *Plan d'action pour les langues officielles* ainsi que l'entente fédérale-provinciale-territoriale sur la santé de septembre 2004.
- Des Jeux de la Francophonie canadienne ainsi que des jeux régionaux élèvent le sport amateur au rang des priorités tout en permettant l'inclusion de jeunes francophiles de partout au pays.
- Une véritable prise de conscience s'est établie à l'effet que l'économie aussi joue un rôle essentiel au développement et à l'épanouissement des communautés minoritaires.
- Des mécanismes de gouvernance paritaire et des réseaux communautaires sont en place dans le secteur du développement économique et de l'employabilité des minorités de langue officielle.
- L'expertise canadienne en technologie langagière est en croissance et est reconnue à l'échelle internationale.
- Il est établi que les contrôleurs aériens et les pilotes peuvent utiliser l'une ou l'autre des langues officielles sans poser aucun risque à la sécurité aérienne.
- Les citoyens voyageurs peuvent être mieux servis dans les deux langues officielles sur VIA Rail.

La santé

La santé est, au plan constitutionnel, la responsabilité des provinces et des territoires, bien que le gouvernement canadien y joue un rôle important, notamment par son pouvoir de dépenser et sa responsabilité envers certaines catégories de citoyens et de citoyennes. Lors des travaux de la Commission B.B. dans les années 1960, la santé n'était pas au centre de ses préoccupations et ce n'est que tout récemment que le gouvernement du Canada s'est penché sur la question des services de santé offerts aux groupes minoritaires de langue officielle. La crise entourant la tentative de fermeture, puis de réduction des services à l'Hôpital Montfort d'Ottawa, qui s'est terminée en 2002, a définitivement mis à l'avant-plan le dossier de la santé au regard de la dualité linguistique.

Provinces et territoires. Dans les provinces et les territoires cependant, la santé représente un enjeu linguistique depuis longtemps. Traditionnellement, dans les milieux francophones et acadiens, c'étaient les communautés religieuses qui prodiguaient les services de santé. Lorsque les gouvernements provinciaux ont pris ces établissements en charge afin de former les réseaux publics de santé, le changement de régime a souvent entraîné une perte de contrôle de la gestion de ces établissements et une érosion des services en français. La minorité anglophone du Québec a vécu une situation semblable lors des récents remaniements des réseaux de santé.

Toutefois, cinq provinces ont inscrit dans la loi le droit de la minorité linguistique à des services de santé dans sa langue : le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse. Ces lois permettent la création d'établissements ou de districts de santé bilingues, ou garantissent des services dans la langue de la minorité là où il y a une demande suffisante. L'Île-du-Prince-Édouard semble actuellement s'orienter dans cette direction.

L'HÔPITAL MONTFORT : LES TRIBUNAUX À LA RESCOUSSE

Entre 1997 et 2001, la lutte pour empêcher la fermeture de l'Hôpital Montfort, à Ottawa, a pris des dimensions nationales. La bataille opposait deux camps : la Commission de restructuration des services de santé de l'Ontario et la communauté francophone de l'Ontario. Le premier défendait le besoin de mettre de l'ordre dans un système de santé lourd et dispendieux. Le second trouvait inacceptable la décision de fermer (ou d'affaiblir) le seul hôpital francophone universitaire de tout l'Ontario desservant quelque 200 000 personnes. L'organisme de défense SOS Montfort dirigé par une leader charismatique, Gisèle Lalonde, a été créé. Il a réussi à mobiliser la communauté et les francophones et francophiles de tout le pays. Un immense rassemblement a réuni 10 000 personnes au Centre municipal d'Ottawa.

La cause se retrouve devant les tribunaux. En 1999, un premier jugement de la Cour supérieure de justice leur a donné raison. Le gouvernement Harris a porté la cause en appel. De nombreux intervenants, dont la commissaire aux langues officielles, appuient les requérants de l'Hôpital Montfort. En 2001, les trois juges de la Cour d'appel ont maintenu, à l'unanimité, le jugement de la Cour supérieure. Les juges ont affirmé que les directives voulant la fermeture de l'hôpital, si elles étaient mises à exécution, « [...] porteraient grandement atteinte au rôle de Montfort en tant qu'importante institution, vitale pour la minorité francophone de l'Ontario sur les plans linguistique, culturel et éducatif. Une telle atteinte serait contraire au principe constitutionnel fondamental de respect et de protection des minorités »[135].

[135] *Lalonde c. Ontario* (Commission de restructuration des services de santé) (2001) 56 O.R. (3d) 577, par. 181.

LES CENTRES DE SANTÉ COMMUNAUTAIRES FRANCOPHONES EN ONTARIO

Les usagers franco-ontariens dirigent leurs propres services de santé dans 14 localités desservies par des centres de santé communautaires. C'est en 1982 que s'est concrétisé en Ontario le concept de centres de santé communautaires comprenant une clinique médicale et des programmes de prévention de la maladie et de promotion de la santé. Dans le réseau de 65 centres en Ontario, ceux de la région d'Ottawa sont bilingues et cinq autres situés à Toronto, Hamilton, Sudbury, New Liskeard et Cornwall sont de langue française. Tous ont des succursales desservant les petites localités environnantes. En Ontario, les centres de santé communautaire constituent un pas de géant dans la prestation de services en français dans le domaine de la santé. Ils contribuent à l'instauration de collectivités saines.

Santé Canada à l'écoute

En 2000, Santé Canada a créé deux comités consultatifs des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire. Ces comités formés de représentants des communautés, de professionnels, de formateurs et de gestionnaires de la santé, et de fonctionnaires fédéraux et provinciaux conseillent le ministre de la Santé sur les priorités de leur communauté.

Le comité francophone a remis son étude des besoins et ses recommandations en 2001[136]. Dans ce rapport, le comité constate que la moitié des francophones vivant en situation minoritaire ont peu ou pas d'accès à des services de santé en français. Or, le manque de services dans leur langue cause des préjudices à la santé des francophones.

« Il a été démontré que les barrières linguistiques ont des effets négatifs sur l'accès aux soins de santé, la qualité des soins, le droit des patients, le niveau de satisfaction des patients et des intervenants et, surtout, sur les résultats des traitements des patients. »

— Bowen, S. *Barrières linguistiques dans l'accès aux soins de santé.* Ottawa, Santé Canada, 2001, p. x.

Le rapport du comité anglophone, remis en 2002, constate que les anglophones des régions métropolitaines sont bien servis en anglais, mais que les résidents des régions rurales éprouvent plus de difficulté à obtenir des soins de santé en anglais, même si la *Loi sur les services en santé et les services sociaux* du Québec leur garantit le droit de recevoir de tels services[137]. Les compressions budgétaires dans le

[136] Comité consultatif des communautés francophones minoritaires. *Rapport au ministre fédéral de la Santé*. Ottawa, septembre 2001. En ligne : forumsante.ca/documents/rapport-CCCFSM_F.pdf.

[137] Comité consultatif des communautés anglophones minoritaires. *Rapport au ministre fédéral de la Santé*. Ottawa, juillet 2002. En ligne : www.chssn.org/sante_canada/CCESMC%20report%20LR.pdf.

domaine de la santé ont réduit et menacent de réduire encore les services en langue anglaise.

La gouvernance communautaire de la santé

L'un des premiers résultats du travail de ces comités consultatifs a été la mise sur pied des réseaux de santé régionaux. Le Community Health and Social Services Network du Québec a été créé en 2000 à partir d'un financement de Patrimoine canadien. Grâce à ce réseau, une soixantaine d'organismes communautaires, d'institutions et d'établissements de santé peuvent partager leurs connaissances et s'allier pour défendre les intérêts de la communauté anglophone. La communauté anglophone au Québec a reçu 27 millions de dollars du gouvernement du Canada pour une période de quatre ans afin d'offrir de la formation en anglais aux professionnels de la santé, de permettre aux communautés anglophones de s'organiser en réseau et d'améliorer les services de santé primaires dispensés en anglais. Le gouvernement du Québec compte, pour sa part, dépenser 800 millions pour la construction, à Montréal, d'un hôpital qui offrira des services complets en anglais.

La minorité francophone a créé la Société Santé en français en 2002 pour regrouper les professionnels de la santé, les organismes communautaires et les établissements de santé et de formation. Son mandat est de mettre en place, dans les provinces, des réseaux de professionnels de la santé pouvant offrir des services en français. Jusqu'à présent, cet organisme a créé 17 réseaux régionaux, et un grand nombre de projets soumis par les communautés attendent le feu vert ou sont maintenant en cours.

Le volet formation a pris son envol avec la création, en 2003, du Consortium national de formation en santé[138], un réseau de dix institutions d'enseignement postsecondaire francophones. Soutenues par un financement de 63 millions de dollars annoncé dans le *Plan d'action pour les langues officielles* du gouvernement du Canada, ces institutions ont accru leur recrutement, élargi leur capacité de formation, coordonné leurs efforts dans le développement de programmes et renforcé les liens entre les établissements de santé. L'objectif du consortium est de former d'ici 2008, 2 500 nouveaux professionnels de la santé pouvant offrir des services en français.

« Nous ne nous faisons pas d'illusion, la formation et la recherche exigent perspective et engagement à long terme... Mais aussi détermination et travail immédiat... »

— Gilles Patry, recteur de l'Université d'Ottawa, et Yvon Fontaine, recteur de l'Université de Moncton (coprésidents du Consortium national de formation en santé), juin 2004.

Défis. En 2003, le Comité permanent sur les langues officielles et la commissaire ont demandé que le gouvernement canadien négocie des ententes bilatérales avec les provinces et territoires sur la question des services de santé aux minorités linguistiques. Sans y répondre concrètement, l'entente fédérale-provinciale-territoriale sur la santé de septembre 2004 fait néanmoins état de l'engagement du gouvernement du Canada par rapport aux soins de santé pour les minorités de langue officielle.

- Il faut aller plus loin afin de reconnaître de façon non équivoque le droit des minorités à des soins de santé dans leur langue. Il existe plusieurs véhicules (notamment la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur la santé*, les ententes fédérales-provinciales-territoriales) qui pourraient faciliter cet accès.
- Le gouvernement canadien reconnaît l'enjeu de la santé pour les minorités linguistiques puisqu'une proportion importante du budget du *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003 y est consacrée, soit 119 des 750 millions de dollars prévus. Cependant, la partie est loin d'être gagnée puisque ces

[138] Le site Internet du Consortium national de formation en santé est le suivant : www.cnfs.ca.

fonds sont ponctuels et il n'y a aucune garantie de renouvellement après les cinq années du Plan.

- Par ailleurs, les progrès accomplis dans les provinces sont encore soumis à rude épreuve. C'est le cas en Ontario et au Nouveau-Brunswick où la restructuration des réseaux et les modifications aux mandats des établissements pourraient ou risquent d'entraîner des pertes de services importantes pour les francophones de ces régions. Au Québec, les anglophones se sont également inquiétés du sort de certaines de leurs institutions quoique la situation se soit finalement réglée à la satisfaction de la communauté anglophone.

Le sport

Le sport est un aspect de la vie en santé, mais il est aussi une activité sociétale importante dans la mesure où il favorise la solidarité et enrichit le tissu social. Qu'il se déroule dans les deux langues officielles et que les athlètes francophones et anglophones y aient un accès égal sont des corollaires de la dualité linguistique canadienne. L'État fédéral, sous couvert de Sport Canada, subventionne l'activité sportive de haut niveau et doit respecter l'obligation, établie dans la *Loi*, pour les organismes subventionnés d'offrir à leurs membres et au grand public des services bilingues d'égale qualité.

Soutien fédéral. Cette préoccupation est née dans le sillage de la Commission B.B. et l'État a commencé à accorder des fonds supplémentaires aux associations sportives nationales pour offrir des services dans les deux langues.

- **1982.** Une vérification du commissaire aux langues officielles rappelle que cette obligation n'était pas entièrement assumée par les organismes subventionnés, ni par Sport Canada.
- **1986.** Le commissaire observait enfin des progrès, mais dès 1990, une enquête de Sport Canada concluait à nouveau aux lacunes dans les services offerts et la participation des francophones.
- **1999.** Au terme de l'examen des programmes du gouvernement du Canada, la situation était encore plus déplorable et le commissaire décidait de mener, en 1999, une autre étude spéciale sur le sujet[139]. Les centres nationaux de sport de Calgary et de Winnipeg fonctionnaient en anglais, alors que celui de Montréal fonctionnait dans les deux langues officielles. Les athlètes francophones étaient souvent encadrés par des entraîneurs unilingues anglais et les services des associations nationales étaient souvent dispensés uniquement en anglais.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

Sport. À la suite des plaintes relatives aux jeux du Canada à Saint John, au Nouveau-Brunswick, en 1985 et du travail de liaison entrepris par le commissaire cette année-là, il est maintenant reconnu que les Jeux du Canada, largement subventionnés par le gouvernement du Canada, doivent se dérouler dans les deux langues officielles. Cette démarche a eu un effet d'entraînement sur les autres types de jeux internationaux tels que les Jeux du Commonwealth et les Jeux Panaméricains. Un rapport du commissaire sur la tenue d'événements internationaux dans les années 1990 et ses interventions lors des Jeux olympiques de Calgary ont aussi contribué à soutenir la dualité dans le sport de haut niveau.

[139] Commissariat aux langues officielles. *Les langues officielles dans le système sportif canadien*. 2 tomes. Ottawa, 2000; et *Les langues officielles dans le système sportif canadien. Donner un second souffle*. Suivi. Ottawa, 2003.

Défis. Depuis 2002 la politique nationale du sport précise clairement les attentes en matière de bilinguisme et la *Loi sur l'activité physique et le sport* de 2003 en fait autant. Bien que Sport Canada ait eu une influence importante à cet égard depuis les années 1980, il reste que le système sportif canadien comporte encore des enjeux particuliers pour les athlètes francophones.

- Plusieurs organismes nationaux de sport et leurs entraîneurs n'ont pas les capacités nécessaires pour communiquer en français. Sport Canada a commandé une étude pour savoir s'il existe des barrières systémiques qui empêchent les francophones de participer pleinement au sport de haut niveau.
- Il faut néanmoins que Sport Canada exerce un leadership plus ferme en matière de langues officielles étant donné le rôle important de rapprochement et de co-habitation des deux groupes linguistiques que joue le sport dans la société canadienne.
- Les Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver seront une occasion hors pair pour le Canada de refléter la dualité linguistique canadienne en même temps que l'excellence de ses athlètes.

Pendant ce temps, dans la minorité francophone, le sport amateur fait l'objet d'initiatives considérables. Les Jeux de l'Acadie, les Jeux de l'Ouest et les Jeux franco-ontariens sont non seulement des événements sportifs, mais aussi artistiques et en formation de leaders. Les Jeux de la Francophonie canadienne qui chapeautent ces derniers acceptent plus d'une centaine de jeunes de chaque province et territoire, y compris le Québec, et des francophiles.

L'économie

La dualité linguistique ne se superpose pas à l'économie canadienne mais s'y intègre. Ainsi pouvons-nous illustrer comment l'usage de deux, voire de plusieurs langues, peut avoir un impact économique favorable pour le Canada.

Profil économique des collectivités de langue officielle

La Commission B.B. a constaté lors de ses travaux que les composantes francophone et anglophone du Canada ne profitaient pas d'un statut socioéconomique équivalent. Le revenu moyen des Canadiens d'origine ethnique française, au Québec comme dans le reste du Canada, était inférieur à celui des Canadiens d'origine ethnique britannique et il en était de même pour le niveau de scolarité (voir tableau).

REVENU SELON L'ORIGINE ETHNIQUE, CANADA ET QUÉBEC, 1961

Indicateur	Canada		Québec	
	Orig. brit.	Orig. fr.	Orig. brit.	Orig. fr.
Revenu moyen	4 852 $	3 872 $	5 918 $	3 880 $
Écart		- 20 %		- 34 %

Source : Commission B.B., *Le Monde du travail*, livre III, 1969

REVENU SELON LA PREMIÈRE LANGUE PARLÉE, CANADA ET QUÉBEC, 2001

Indicateur	Canada		Québec	
	Anglophone	Francophone	Anglophone	Francophone
Revenu moyen	30 930 $	27 286 $	30 227 $	26 923 $
Écart		- 11 %		- 11 %

Source : Statistique Canada. *Recensement de 2001* (97F0007XCB01043).

Les données récentes tirées du recensement de 2001 montrent que les écarts entre les francophones et les anglophones au Québec et au Canada subsistent, mais qu'un rattrapage significatif s'est opéré.

La gouvernance communautaire en développement économique

Malgré ces progrès généraux à l'échelle nationale, l'économie comme dossier au sein des minorités linguistiques n'a pris son essor véritable que dans la foulée de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Auparavant, les minorités comptaient surtout sur leurs propres ressources, en s'organisant en coopératives, etc. La partie VII indique que le gouvernement du Canada et les institutions assujetties à la *Loi* doivent promouvoir l'épanouissement et le développement des communautés linguistiques en situation minoritaire. Les collectivités peuvent donc s'attendre à ce que les institutions fédérales leur accordent un soutien particulier et adapté à leurs besoins en termes de développement économique, au même titre que les majorités.

Comité paritaire francophone. Les minorités de langue officielle disposent maintenant au niveau national d'une structure de gouvernance paritaire exemplaire en matière de développement économique. Elle s'est d'abord mise en place au sein de la minorité francophone au milieu des années 1990 :

- **1993.** La minorité francophone, sous le leadership de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada et du Conseil canadien de coopération, entreprend de se doter d'une stratégie nationale de développement économique.
- **1996.** Développement des ressources humaines Canada appuie la création du Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, un comité paritaire composé de représentants du gouvernement canadien et de la communauté.
- **1997.** Début de l'élargissement du partenariat avec les institutions fédérales. Elles sont aujourd'hui au nombre de 11.
- **1998.** Mise en place des premiers Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDEE) à travers le Canada. Les RDEE facilitent au niveau régional la planification stratégique et le renforcement des capacités dans quatre secteurs : le développement rural, l'économie du savoir, l'intégration des jeunes et le tourisme.

Comité paritaire anglophone du Québec. La communauté anglophone du Québec et le gouvernement du Canada se sont inspirés du même modèle en formant le Comité national de développement des ressources humaines pour la communauté minoritaire anglophone en 1998. Le comité bipartite soutient un réseau de 11 comités régionaux d'employabilité et de développement économique communautaire. Ce réseau vise une meilleure maîtrise des moyens de communication, le renforcement de l'identité culturelle et des capacités communautaires, l'intégration des jeunes, la création d'emplois et la diversification économique.

Acquis.

- La création de ces comités paritaires a lancé une nouvelle formule de collaboration entre l'État et les communautés qui augure bien au regard de la partie VII de la *Loi*.
- Les réseaux et comités régionaux effectuent un travail louable de concertation et de renforcement des capacités des intervenants communautaires.
- Ces réseaux et comités ont lancé une multitude de projets de développement économique et ont en quelque sorte préparé le terrain pour un engagement plus soutenu d'Industrie Canada, annoncé par le *Plan d'action pour les langues officielles*, notamment en formation à distance, dans le développement de l'inforoute pour les communautés minoritaires, etc.

Défis.

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada a annoncé au mois de mars 2005 de nouveaux investissements ainsi qu'une nouvelle structure de gouvernance pour le développement économique des communautés minoritaires. Nous espérons que ces changements apporteront un nouvel élan à l'économie des communautés.

L'économie de la langue

L'une des critiques qui ont été adressées au bilinguisme de façon récurrente depuis les années 1960, est le coût qu'il entraîne pour les contribuables. Or, ces dernières années, des experts ont été invités à se pencher sur le caractère économique de la langue[140]. Celle-ci peut en effet être caractérisée comme une forme de capital humain, donc un bien collectif dans lequel on peut investir. En tant que bien collectif, la langue est accessible à tous et sa consommation a cette particularité qu'elle n'entame pas sa quantité. Au contraire, plus une langue est consommée, c'est-à-dire utilisée, plus elle acquiert de valeur. C'est pourquoi un individu est d'autant plus motivé à apprendre une langue seconde qu'il perçoit l'avantage qu'il en tirera à l'utiliser avec un grand nombre de locuteurs.

Valeur de la langue. Pour les politiques linguistiques, ceci signifie que l'apprentissage de la langue seconde va de pair avec la vitalité de la langue première.

- Si au Canada, la communauté francophone n'est pas présente et forte, en maîtrise de sa langue et de son épanouissement, la valeur de l'apprentissage du français langue seconde sera moindre.
- Il faut donc non seulement investir dans l'apprentissage des langues secondes et la formation linguistique au sein de la fonction publique, mais aussi appuyer la formation ainsi que les moyens de création et d'expression de la langue française.
- Par contre, si la langue seconde apprise n'est pas utilisée par les apprenants, il s'agit d'un investissement moins rentable dans ce bien collectif. Ceci devrait encourager les institutions fédérales à faire en sorte que la langue de la minorité soit ambiante dans les milieux de travail, afin de garantir un retour sur l'investissement en formation linguistique.

Saviez-vous que...

Étiquetage et emballage. Les exigences linguistiques en matière d'étiquetage et d'emballage ne coûtent aux fabricants que 0,002 $ par dollar de recette, selon une étude de 1997[141].

[140] Breton, A. (sous la dir. de). *Langue et bilinguisme : les approches économiques*, Ottawa, Patrimoine canadien, (Nouvelles perspectives canadiennes), 1998; Breton, A. (sous la dir. de), *Explorer l'économie linguistique*, Ottawa, Patrimoine canadien, (Nouvelles perspectives canadiennes), 1999.

[141] Commissariat aux langues officielles. *Incidence financière de l'emballage et l'étiquetage dans les deux langues sur les petites et moyennes entreprises au Canada. Étude spéciale.* Ottawa, février 1997.

De façon plus générale, la recherche[142] montre aussi que l'acquisition d'une langue seconde a une valeur certaine sur plusieurs plans :

- **Physiologique** : la connaissance de plusieurs langues semble liée au maintien d'une capacité cérébrale active plus durable.
- **Psychologique** : un individu qui maîtrise plus d'une langue approfondit sa confiance et son estime de soi et est plus à même de s'épanouir en compagnie des autres.
- **Cognitif** : la connaissance d'une langue seconde ouvre de nouveaux espaces d'entendement pour l'individu et un accès à des univers culturels et intellectuels qui lui étaient jusque-là étrangers.
- **Politique** : une possibilité accrue de communiquer engendre à son tour la possibilité de communier, c'est-à-dire de fonder une communauté[143]. Ainsi au Canada, l'utilisation de deux langues renforce-t-elle la vie démocratique nationale.
- **Économique** : comme nous le notons dans l'encadré ci-contre, le fait d'être bilingue accroît la probabilité de gagner un meilleur revenu.

« Contrairement aux avantages que procurent de nombreux autres types de compétences, ceux qu'une personne retire de la connaissance d'une langue augmentent avec le nombre de personnes qui parlent la langue. »

— S. Dalmazzone, « L'économie de la langue : méthode des externalités de réseau », dans Breton, A. (sous la dir. de), *Explorer l'économie linguistique*. Ottawa, Patrimoine canadien, 1999, p. 69.

LES GENS D'AFFAIRES CROIENT AU BÉNÉFICE D'ÊTRE BILINGUE

Un sondage réalisé par COMPAS/National Post en décembre 2003 auprès des chefs d'entreprises et des dirigeants des chambres de commerce au Canada indique que les individus bilingues en tirent des bénéfices. La moitié des répondants pensent que les individus bilingues obtiennent plus facilement des emplois, sont plus sensibles aux autres cultures et ont plus de chance d'avoir des emplois mieux payés. Les gens d'affaires préfèrent recruter des gens bilingues anglais-français qu'anglais avec une autre langue.

Source : COMPAS Inc. Bilingualism. CIBC/Chamber Weekly CEO/Business Leader Poll par COMPAS et le Financial Times pour publication, 1er décembre, 2003.

Industrie de la langue. Une autre réponse à la préoccupation envers le coût du bilinguisme est celle du commerce qu'il favorise. L'une des répercussions économiques de la dualité linguistique canadienne est en effet le développement d'une industrie de la langue reconnue mondialement.

- Le Canada se place en effet parmi les leaders mondiaux dans les secteurs de la traduction humaine et de la formation linguistique.
- Il est aussi l'un des plus importants pays producteurs de technologies et de services langagiers. Grâce à Internet et à la mondialisation des échanges, le marché mondial des technologies et services langagiers affiche une croissance annuelle estimée à près de 20 p. 100 et devrait dépasser les 25 milliards de dollars américains en 2007.

[142] Hamers, J. F. et M.H.A. Blanc. *Bilinguality and Bilingualism*, 2e edition, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 2000; Baker, C. *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*, 3e édition, Multilingual Matters Ltd, Clevedon, Angleterre, 2001; Bialystok, E., F. I. M. Craik, R. Klein, M. Viswanathan. "Bilingualism, Aging, and Cognitive Control: Evidence From the Simon Task". *Psychology and Aging*. 2004, vol. 19, no 2, 290-303.

[143] Wolton, D. *Penser la communication*. Paris, Flammarion, 1997, p. 36.

- Au Canada, l'industrie de la langue génère annuellement plus de 900 millions de dollars en biens et services. Plus de 1 300 entreprises composent le marché canadien et leurs activités créent des emplois pour plus de 28 000 personnes[144].

Le Plan d'action fédéral pour les langues officielles a soutenu en 2003 la création de l'Association de l'industrie de la langue du Canada[145] qui vise à mettre en marché l'offre canadienne au plan international et à promouvoir la recherche et le développement. Le plan d'action a aussi annoncé le financement d'un nouveau Centre de recherche en technologies langagières, situé à l'Université du Québec en Outaouais. Ce centre regroupera 150 chercheurs et experts et veut se positionner comme chef de file mondial sur le plan des normes terminologiques, du contrôle de la qualité et de l'établissement de bases de données linguistiques.

Défis. L'État canadien et l'industrie ont donc saisi l'occasion économique que fournit la dualité linguistique au Canada en développant une expertise dans la technologie et les services relatifs à la langue. Il reste maintenant à mettre en valeur cette expertise à l'échelle mondiale.

Le transport

Le transport, ferroviaire en particulier, fut l'une des conditions historiques à l'établissement de la Confédération canadienne. L'expansion des voies de transports a aussi signifié l'édification du pays. La réduction des infrastructures publiques et des moyens de transports ferroviaires et aériens depuis quelques années malmène la cohésion des régions et fragilise la dualité linguistique. La *Loi sur les langues officielles* ne continue pas moins de régir le droit des citoyens voyageurs à des services dans leur langue, là où il y a une demande importante et de veiller à l'épanouissement des communautés minoritaires.

C'est ainsi que la commissaire voit près d'un quart de ses plaintes porter sur le secteur du transport. Pour illustrer comment les enjeux importants traversent ce secteur depuis 35 ans, nous avons retenu trois dossiers épineux : le bilinguisme dans l'aiguillage du ciel, Air Canada et VIA Rail.

Il y a du français dans l'air

L'une des crises les plus aiguës auxquelles a été confrontée la marche vers le bilinguisme dans les institutions fédérales a été celle du contrôle aérien, au cours des années 1970. L'expansion que connaissait alors l'industrie du transport aérien et l'entrée d'un nombre grandissant de francophones dans ses rangs ont alors semé l'idée que les communications aériennes pourraient se faire en français, bien qu'elles fussent alors restreintes à l'anglais. Une tentative de faciliter l'usage des deux langues, en 1975, a dégénéré en une grève nationale et une affaire judiciaire[146]. Une coalition nommée « les Gens de l'air » fit face et rallia progressivement l'opinion publique. Une commission d'enquête dut finalement être chargée d'étudier le dossier et établit que le français pouvait être utilisé par les aiguilleurs du ciel sans poser aucun risque à la sécurité aérienne. Le gouvernement mit en œuvre les recommandations en 1980.

CITOYENS COMME AGENTS DE CHANGEMENT

Contrôle aérien. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs plaintes portant sur la formation des contrôleurs aériens et l'utilisation du français dans les tours de contrôle ont fait en sorte que le français trouve maintenant sa place dans la salle de classe pour les contrôleurs aériens et dans les tours de contrôle.

[144] Industrie Canada. *L'industrie de la langue* (dépliant). Ottawa, mai 2004.

[145] Le site Internet de l'Association de l'industrie de la langue est le suivant : www.ailia.ca.

[146] *Association des gens de l'air du Québec* c. *Lang*, [1978] 2 C.F.

re que la reconnaissance
mais réaliste, peut
t culturel ardu. À long
çon que deux langues
uses qu'une seule,
es sont de bonne foi,
muniquer avec autrui
r les normes de

t celle d'une société
nt au secteur privé.

it comme transporteur
ie de monopole d'État.
dans lequel investit le
e de nombreuses
1969, il est donc
les langues officielles.
vient une société
xte de déréglementation
vec des transporteurs
nent maintient son
a *Loi sur les langues*

organise ses activités,
exploitées par des
u sein d'une nouvelle
e.
e, depuis plus de 30 ans,
x langues officielles
t les manquements de
gations et son manque
instruction des plaintes

e société privée, mais
les deniers publics et
es maintiennent des
gard. Elle est pour la
e canadien. Air Canada
ublic, notamment sur le

plan de la dualité linguistique, composante importante de l'identité canadienne. La direction d'Air Canada a réagi aux reproches qui lui ont été adressés en soumettant, en 2002, un *Plan d'action pour les langues officielles*. Malheureusement, ce plan étale les résultats attendus sur dix ans et se dit conditionnel à l'octroi de fonds fédéraux pour la formation linguistique.

Depuis cette date, la Société a été sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* pendant environ une année et a ensuite été acquise par des investisseurs privés. Le chantier reste donc entier. Le gouvernement doit légiférer afin de maintenir les droits linguistiques du public voyageur et des employés d'Air Canada. Plus particulièrement, le gouvernement doit modifier la *Loi sur la participation au capital public d'Air Canada* afin d'adapter le régime linguistique à la nouvelle structure d'entreprise de façon à ce qu'Air Canada et ses anciennes divisions, telles que *Groundhandling Services* et *Technical Services*, continuent d'être assujetties à la *Loi sur les langues officielles*. On s'attend à ce qu'Air Canada non seulement respecte ses obligations en vertu de la nouvelle législation, mais fasse davantage preuve de leadership dans leur mise en œuvre.

VIA Rail

VIA Rail est une société d'État qui transporte les voyageurs depuis sa création en 1978, prenant le relais du Canadien national. Cette société est donc assujettie à la *Loi sur les langues officielles*. Comme Air Canada, VIA Rail a fait l'objet de nombreuses plaintes au cours des années, notamment à la fin des années 1980 et particulièrement en ce qui concerne le triangle Montréal-Ottawa-Toronto. Devant l'inertie de la société à assurer de meilleurs services en français, le commissaire a alors engagé un recours judiciaire envers VIA Rail.

Comité mixte permanent des langues officielles : Canada. *Air Canada : les bonnes intentions ne*
Comité mixte permanent des langues officielles, Ottawa, février 2002.

LES BULLETINS MÉTÉOROLOGIQUES D'ENVIRONNEMENT CANADA – DANS LES DEUX LANGUES PARTOUT AU CANADA, EN TOUT TEMPS

Notre climat, nos déplacements et nos activités font en sorte que nous nous intéressons quotidiennement aux conditions météorologiques d'un bout à l'autre du pays. Au cours des années, nous avons reçu des plaintes qui ont contribué à améliorer progressivement la diffusion des bulletins météorologiques d'Environnement Canada à l'ensemble de la population dans les deux langues officielles. Les bulletins météorologiques enregistrés sur les lignes téléphoniques prévues à cet égard, ceux qui sont diffusés sur la bande VHF et ceux qui sont inscrits sur le site Internet du Ministère sont maintenant disponibles en français et en anglais 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Le Ministère peut être fier des progrès réalisés à cet égard.

La commissaire a constaté dès le début de son mandat que la Société prenait enfin des mesures pour corriger la situation, en créant notamment des postes bilingues et en adoptant un train de mesures pour mieux servir sa clientèle dans les deux langues officielles. Elle a donc retiré ses procédures judiciaires et le Commissariat reçoit désormais peu de plaintes à ce sujet. Il faut néanmoins reconnaître qu'à long terme, la société VIA Rail a accru les services qu'elle accorde à sa clientèle dans les deux langues officielles.

Les enjeux dans les transports

Le domaine des transports a connu au cours de la dernière décennie de profonds changements. On peut penser aux exemples suivants :

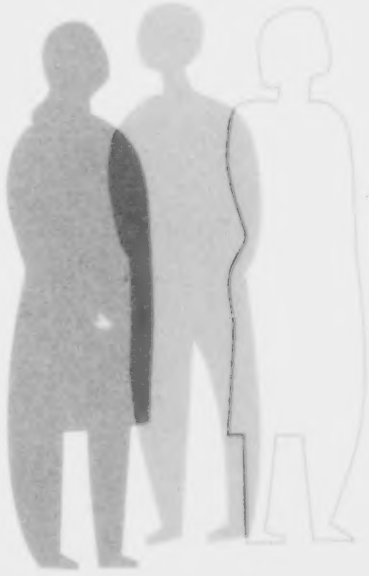
- à la société Canadien National qui a été privatisée;
- au transporteur Canadien International dont Air Canada a pris le contrôle;
- aux nouvelles compagnies régionales de transport aérien comme WestJet ou CanJet qui ont considérablement changé la donne en faisant éclater le monopole d'Air Canada;
- au transfert et à la privatisation des aéroports;
- au nombre décroissant de traversiers dans les Maritimes et sur la côte Ouest;
- ou encore aux notions essentielles de sécurité qui ont aussi radicalement changé au cours des dernières années.

Il y a longtemps déjà que le ministère des Transports veut se doter d'une nouvelle politique globale en matière de transports. Or la question du respect des langues officielles ne doit pas être vue seulement comme une obligation en vertu de la *Loi*. Il s'agit bien plus de s'assurer que la sécurité de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes ne sera jamais mise en question faute de capacité linguistique. De plus, il s'agit de respecter tous ces citoyens qui s'attendent de recevoir des services dans les deux langues officielles.

Conclusion

Aujourd'hui les Canadiens et les Canadiennes peuvent mieux vivre en santé, produire et circuler à travers le pays dans leur langue qu'il y a 35 ans. Les progrès que nous avons relevés ci-dessus sont incontestables. Mais en dépit de ces acquis, plusieurs enjeux continuent de peser sur la réalisation complète de la dualité linguistique. Voici les principaux :

- **Droit aux services de santé dans sa langue.** Plusieurs provinces ont reconnu aux minorités de langue officielle le droit à des services de santé dans leur langue, mais ce droit, loin d'être une panacée, n'est pas garanti plus largement à l'échelle canadienne. Cette question mérite d'être examinée par le gouvernement du Canada qui a des responsabilités particulières envers les communautés. Il doit se doter d'une approche incitative auprès des provinces et territoires afin de voir comment mieux répondre aux obligations de la partie VII, soit par des mesures législatives, des ententes fédérales-provinciales-territoriales, un soutien financier aux réseaux communautaires de santé, etc.
- **Sport incarnant la dualité.** Même si des progrès ont été accomplis sous l'égide de Sport Canada, il reste à intégrer équitablement les athlètes francophones et anglophones dans les associations sportives nationales et les centres nationaux de sport. Ceci sera une étape essentielle en vue des Jeux olympiques de 2010 à Vancouver où le Canada voudra montrer comment ses athlètes excellent dans un univers respectueux des deux langues officielles.
- **Gouvernance paritaire durable.** C'est dans le domaine du développement économique que la formule de la gouvernance paritaire a donné sa pleine signification à la partie VII de la *Loi*. Face aux risques que courent actuellement les infrastructures économiques, il importe que les institutions fédérales leur garantissent un financement plus stable.
- **L'expertise canadienne face au monde.** L'expérience canadienne en matière de bilinguisme est bien établie, mais il reste à la mettre davantage en valeur sur les marchés mondiaux. Les initiatives à l'égard des technologies langagières annoncées dans le Plan d'action fédéral sont un pas dans la bonne direction, mais il faut que les ministères responsables mettent davantage de l'avant l'expertise issue de la dualité linguistique (gouvernance, éducation bilingue, bijuridisme, participation aux univers culturels francophone et anglophone mondiaux, multiculturalisme...) dans leurs efforts d'exportation et de représentation.
- **Politique des transports.** Face aux changements importants que connaît le secteur des transports depuis quelques années, il devient urgent de replacer les besoins du public voyageur en matière de sécurité et les obligations linguistiques relatives aux services au public au centre de la réglementation. Le gouvernement du Canada devra réexaminer sa politique de transports à la lumière de la *Loi sur les langues officielles*.



Conclusion

Conclusion

La *Loi sur les langues officielles* a 35 ans. En l'adoptant en 1969, le Parlement du Canada prenait acte des travaux de la Commission B.B. illustrant la situation pitoyable dans laquelle la dualité linguistique avait abouti. La *Loi* réaffirmait cette dualité comme principe fondamental du pays. Le projet de régime linguistique qui prenait alors son envol engageait le Canada dans un changement social d'envergure qui ne pouvait s'accomplir du jour au lendemain. Nous pouvons aujourd'hui, en regard du diagnostic posé par la Commission B.B., mesurer tout le progrès qui a été accompli en matière de langues officielles. Nous découvrons une suite ininterrompue de changements, minuscules ou grandioses, qui ont fait grandir la personnalité canadienne.

La nouvelle personnalité canadienne

La dualité linguistique s'est d'abord appuyée sur de meilleurs fondements juridiques : en 1969 la première *Loi sur les langues officielles* du Canada, suivie de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, puis de la seconde *Loi* en 1988. Les tribunaux, et en particulier la Cour suprême du Canada, sont venus clarifier l'objet de ces lois et forcer les gouvernements à prendre les responsabilités qu'elles imposent, en particulier en matière d'éducation. La plupart des provinces et des territoires ont à leur tour adopté des régimes linguistiques tenant compte des deux langues officielles. Plusieurs autres lois fédérales relatives à la radiodiffusion, à l'étiquetage des produits, au code criminel et à l'immigration, pour ne citer que quelques exemples, ont consolidé les droits linguistiques des citoyens et des citoyennes.

Sur ces fondements, les communautés et les gouvernements ont progressivement érigé des formes de gouvernance pour promouvoir et assurer l'expression entière de ces droits. Le gouvernement du Canada a développé une multitude de programmes et chargé plusieurs de ses institutions de les mettre en œuvre (Patrimoine canadien, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Justice Canada, la Commission de la fonction publique, le Bureau du Conseil Privé, etc.). Les provinces se sont donné des structures de concertation en éducation et en affaires francophones. Les communautés minoritaires se sont doté d'organismes porte-parole dans chaque province et territoire et ont structuré leurs efforts dans différents secteurs (arts et culture, éducation, travail, professions, médias, etc.). Les écoles des minorités sont désormais gouvernées par des conseils scolaires issus des communautés. Récemment, des formes de gouvernance paritaire joignent ensemble les intervenants des différents ordres de gouvernement et des communautés.

Le visage de la dualité s'est épanoui dans les plus hautes institutions de l'État, dans la société civile, dans le secteur privé et chez les citoyens et les citoyennes. Les deux collectivités de langue officielle affichent des taux de scolarité qui reflètent une plus grande égalité. Le français s'est affermi au Québec et s'est généralement maintenu ailleurs au Canada; l'anglais est demeuré généralement stable au Québec. Les canadiens et les canadiennes sont plus bilingues partout. Les services fédéraux sont de plus en plus disponibles dans les deux langues officielles. Les francophones et les anglophones sont plus équitablement représentés au sein de l'administration fédérale et peuvent plus souvent y travailler

dans leur langue. Les grandes institutions culturelles de l'État (SRC, Conseil des Arts du Canada, ONF, etc.) incarnent la dualité et la soutiennent activement. À table, les citoyens et les citoyennes de tout le pays peuvent généralement lire les étiquettes des produits de consommation dans l'une ou l'autre langue.

Les Canadiens et les Canadiennes des deux grandes collectivités de langue officielle gagnent leur vie avec une plus grande équité qu'il y a 35 ans, les écarts de revenu s'étant considérablement réduits. L'importance de donner les soins de santé dans la langue du citoyen ou de la citoyenne est une préoccupation récente, mais acquise. Les sports nationaux se déroulent davantage dans les deux langues et accueillent les athlètes des deux collectivités.

Si la dualité linguistique est comme une personne, on peut dire qu'elle est aujourd'hui adulte, qu'elle communique avec les autres, qu'elle participe à l'exercice de la démocratie en faisant grand cas de la tolérance et de la diversité. Elle voyage aussi, car son expérience est, à bien des égards, reconnue et sollicitée à l'échelle mondiale. Elle incarne donc une valeur forte au Canada, mais elle vit dans un monde qui change et elle ne doit pas baisser les bras. Les défis pour maintenir ses acquis et obtenir justice sur des fronts encore négligés restent nombreux.

Des enjeux pour l'avenir

En acquérant sa maturité, la dualité linguistique canadienne devra relever plusieurs défis. Malgré les progrès accomplis jusqu'à ce jour, les promesses portées par la Constitution et la *Loi sur les langues officielles* ne se sont pas encore pleinement réalisées. Ainsi, plusieurs dossiers devront-ils être suivis avec attention dans les années à venir en matière de dualité linguistique.

Leadership gouvernemental. Les grands acquis que rappellent les dates de 1963, 1969, 1982, 1988 et 2003 ont été obtenus dans des moments de fort leadership politique au niveau fédéral. À l'inverse, les acquis s'érodent lorsque le gouvernement canadien ne reste pas vigilant et engagé à promouvoir la dualité et à soutenir en particulier les minorités linguistiques. Dans les enjeux que nous relevons ici, la responsabilisation du gouvernement canadien et la collaboration entre tous les ordres de gouvernement et la société civile resteront des éléments déterminants de succès.

Diversité et dualité. Le Canada s'est construit grâce à l'effort d'une population à l'histoire, aux origines ethniques, aux cultures et aux langues diversifiées. Il est résolument engagé à reconnaître et à promouvoir cette diversité dans son cadre national, mais aussi à l'échelle mondiale. L'enjeu de cette démarche est grand, compte tenu des effets de la mondialisation. Malgré la complexité de la gouvernance qui résulte d'une telle ouverture, il importe que les politiques canadiennes, par exemple en matière d'immigration, de multiculturalisme, de développement culturel et artistique, de commerce et d'affaires étrangères, reflètent davantage la dualité linguistique qui est inscrite dans les fondements de la société canadienne.

Éducation complète. La mise à l'écart de l'éducation de langue française en situation minoritaire a été l'une des fautes qui entachent l'histoire canadienne. Malgré le redressement qui s'est opéré depuis une quinzaine d'années, il reste beaucoup à faire pour assurer un système d'éducation complet à la minorité francophone. De façon générale, il faudra donner les moyens aux écoles des minorités de recruter et de retenir la clientèle scolaire visée par l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui, faute de s'intégrer à ces écoles, cessera de pouvoir transmettre ce droit.

Apprentissage des langues officielles. Des progrès ont été accomplis en matière de bilinguisme individuel, mais on ne peut encore parler d'une société canadienne pleinement outillée pour assumer le bilinguisme canadien et le multilinguisme mondial. Le Canada a développé une expertise en matière d'apprentissage des langues secondes, notamment par l'immersion et par des milieux d'éducation bilingues. Cette expertise devrait rayonner bien davantage dans les établissements d'éducation de nos provinces et territoires. Il faudra y consacrer plus de moyens et susciter des partenariats entre l'État et les collectivités pour obtenir des résultats plus probants dans l'avenir, particulièrement au niveau scolaire, mais aussi dans tout le continuum de la vie.

État bilingue. L'administration fédérale a consacré beaucoup d'efforts pour servir le public canadien dans les deux langues officielles, pour assurer une participation équitable des francophones et des anglophones dans son effectif et leur permettre de travailler dans leur langue. Les résultats sur 35 ans montrent que l'État est capable de progrès à cet égard, mais nous avons aussi noté une stagnation sur plusieurs plans depuis une dizaine d'années. De plus, les transformations gouvernementales engendrent de nouvelles façons de servir le public pour lesquelles l'État devra s'assurer de respecter les dispositions relatives aux langues officielles.

Gouvernance paritaire. La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* a notamment établi des responsabilités pour les institutions fédérales envers le développement et l'épanouissement des minorités de langue officielle. L'une des conséquences positives de ces dispositions a été la mise en place de mécanismes de gouvernance paritaire, réunissant les représentants des institutions gouvernementales et des communautés. Il s'agit d'une innovation très intéressante qui mérite d'être étendue à plusieurs autres champs d'intervention.

Révision du régime linguistique fédéral. Les défis que nous avons ciblés ne pourront être relevés que si le gouvernement entreprend une réflexion sérieuse sur l'état du régime linguistique. Il faut revoir l'approche à l'égard de la *Loi* de façon à ne plus l'envisager comme une collection de parties (sur les communications avec le public, sur la langue de travail, sur la promotion, etc.), mais plutôt comme un tout cohérent, logique et poursuivant un seul et même objet. Cet objet vise à assurer l'égalité de statut du français et de l'anglais dans les institutions fédérales, mais aussi à appuyer le développement des communautés minoritaires et la progression vers l'égalité de statut et d'usage des deux langues dans la société canadienne. Une telle approche irait tout à fait dans le sens de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada lorsqu'elle indique que l'on doit interpréter les droits linguistiques de façon large et généreuse, en se fondant sur l'objet de ces droits.

À court terme, certains changements s'imposent. Il faut clarifier la portée de l'article 41 de la *Loi* par voie législative. Le gouvernement doit aussi adopter un cadre réglementaire qui précise les modalités par lesquelles les institutions fédérales doivent s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le développement des communautés et la promotion de la dualité linguistique. Par ailleurs, comme le gouvernement doit maintenant modifier le règlement en ce qui concerne les obligations linguistiques de la GRC, en vertu d'un récent jugement, nous encourageons fortement le gouvernement du Canada à faire preuve de leadership et à revoir tout le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services.*

La dualité linguistique est plus que jamais une partie intégrante du tissu social canadien. Elle repose sur une histoire déjà riche en enseignements. Son avenir dépendra de l'engagement des citoyens et du leadership des gouvernements à son égard.

Index

Index

Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 65

Administration fédérale, participation à, 49
- progrès de la participation des francophones, 49–50

Administration de la justice, 58–59

Affaire *Solski (Casimir)*, 70

Affaire *Mahé*, 14

Agence du revenu du Canada, 45

Air Canada, 114

Alberta, 14

Allard, Jean Victor, 60

Alliance Québec, 32

Allophones, 71, 81

Appareil public, 49

Apprentissage des langues officielles, 76–79
- ailleurs au Canada, 78
- evolution des effectifs, 78
- immersion en français, 76
- au Québec, 76–77

Apprentissage à distance, 83

Arrêt *Arsenault-Cameron*, 16, 66

Arrêt *Beaulac*, 16, 58

Arrêt *Forest*, 14

Arrêt *Mercure*, 14

Arrêt *Mahé* c. *Alberta*, 14, 66, 67

Association Canadian Parents for French (CPF), 10, 25, 73, 78, 79

Association de la presse francophone, 93

Associations nationales, bilinguisme dans les, 24-25

Ayants droit, 66
- recrutement des, 70

Bensimon, Jacques, 96

Bijuridisme, 1, 57-58

Bilinguisme
- administration de la justice, 58-59
- augmentation du, 23
- communications aériennes, 8
- emballage et l'étiquetage des produits de consommation, 53
- échanges, 25
- chez les jeunes, 24
- minorités actives, 28-33
- secteur privé, 25-26
- taux de, 23

Canadian Parents for French, 10, 25, 73, 78, 79

Centre national des arts (CNA), 95

Centres de services bilingues tripartites, 44

Centres scolaires et communautaires, 75

Cérémonies de citoyenneté, 36

Charte canadienne des droits et libertés, 7, 11, 34, 66

Code criminel, i, 12, 58

Collège militaire royal de Saint-Jean, 6, 60

Collèges, 80-81

Comité mixte des langues officielles, 11

Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 16

Comité des sous-ministres sur les langues officielles, 12

Commission nationale des parents francophones (CNPF), 73

Commission royale d'enquête sur le bilingulisme et le biculturalisme (Commission B.B.), 1, 4, 7, 34, 43, 56

Commissaire aux langues officielles, iv, 1-2, 7-8, 12-13, 44, 105

Commissariat aux langues officielles, i, 2, 36

Commission de la capitale nationale, 54

Commissions scolaires anglophones au Québec, 68-69

Comité directeur de Citoyenneté et Immigration Canada sur les communautés francophones en situation minoritaire, 16

Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 29

Communications
- industrie de radiodiffusion, 91-92
- medias communautaires, 92-94
- principaux acquis, 88

Conférence interministérielle des Affaires francophones, 13, 52

Conflit des gens de l'air au Québec, 8

Connaissance linguistique des immigrants, 36

Conseil des arts du Canada (CAC), 95

Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC), 13

Conseil du Trésor, 17

Conseils scolaires des minorités de langue officielle, 15

Conseils scolaires francophones minoritaires, 74

Crise scolaire au Nouveau-Brunswick, 5

Culture, 94-100
- institutions culturelles publiques, 95
- réseaux anglophones au Québec, 99
- réseaux francophones minoritaires, 98
- soutien public, 94

Culture.ca, 95

Défense nationale, 59-60

De la parole aux gestes, 46

Diplomatie ouverte, 56

Distance Education and Community Network, 70

Diversité, 33, 56
- culturelle à l'échelle mondiale, 38

Données démolinguistiques, 37

Dotation impérative, 17

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse, 17, 45

Doucet c. Canada , 45, 59

Dualité linguistique, 1, 20, 33-34
- dans les associations nationales, 24-25
- chez les citoyens et les citoyennes, 23-24
- crises et organisation des minorités, 5-6
- jugements positif, 14
- aux origines de, 4-6
- peuples autochtones, 34
- principaux acquis, 20
- reculs législatifs, 14
- dans la société civile, 24-25

Échanges, 25

Écoles confessionelles, 4

Économie, 109-113
- de la langue, 111-112

Éducation, domaine de
- ayants droit, 66
- collaboration intergouvernementale, 75
- droits scolaires, la quête des, 65-67
- principaux acquis, 64
- progrès de la scolarisation, 64-65

Emballage et l'étiquetage des produits de consommation, 53, 111

English-Language Arts Network (ELAN), 99

Enseignement postsecondaire, 79-83

Ententes Canada-Communauté, 29

Études canadiennes, 56, 83

Examens des programmes fédéraux des années 1990, 15

Exogamie, 67-68

Expo 67, 21

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, 31

Fédération culturelle canadienne-française (FCCF), 98

Fédération des francophones hors Québec (FFHQ), 31

Fletcher, Thomas, 99

Fondation Alma et Baxter Ricard, 82

Forces armés, 60

Formation linguistique, 48, 84

Francophonie de l'ouest, 30

Gallant, Edgar, 48

Gauthier, Jean-Robert, 51

Gendarmie royale du Canada (GRC), 59

Gens de l'air au Québec, 8

Gouvernance des langues officielles, 13
- communautaire, 5
- niveau fédéral, 13
- niveau municipal, 13
- niveau provincial ou territorial, 13

Gouvernance des minorités de langue officielle, 29

Gouvernance paritaire, 16, 29

Gouvernement du Canada
- cadre de gestion, 43-44, 51-52
- capacité bilingue en progression, 43
- développement des communautés, 50-52
- sur Internet, 54-56
- langue de travail, 46-49
- niveau des postes de service au public désignés bilingues, 43
- objectifs de bilinguisme institutionnel, 42
- participation équitable, 49-50
- politique étrangère, 56
- principaux acquis, 42
- service au public dans les deux langues officielles, 43-46

Gouvernement en ligne, 54-56

Grand prix du livre de Sherbrooke, 99

Guichet unique, 44

Huston, Nancy, 98

Hôpital Montfort, 17, 105

Immersion en français, 25, 76

Immigration
- connaissance linguistique des immigrants, 36
- croissance, 35
- entente pour gérer, au Québec, 11
- minorité francophone, 35-36
- population immigrée, 35
- au Québec, 35

Industrie de la langue, 112

Industrie de la radiodiffusion, 91-92
- chaînes éducatives et sans but lucratif, 91-92
- chaînes privées, 91

CPAC, 92

Jeux du Canada, 108

Jeux olympiques, 108, 109

Jugement *Doucet-Boudreau* c. *Nouvelle-Écosse*, 17, 45

Kymlicka, Will, 28, 33

Landry, Rodrigue, 68, 72

Langue, valeur de la, 111

Langue seconde, valeur de la, 111-112

Langue de travail dans le gouvernement du Canada, 46–49
- cadre réglementaire, 47–48
- français marginalisé, 46
- progression, 46
- régions bilingues du Québec, 47
- sociétés d'État, 47

Langues autochtones, 34

Langues officielles, promotion des, 50–52

Lepage, Robert, 98

Loi constitutionelle de 1867, 4, 58

Loi constitutionelle de 1982, 58

Loi créant le Conseil de la radio-télévision canadienne (CRTC), 89

Loi créant la Société Radio-Canada (SRC), 89

Loi de 1870 sur le Manitoba, 58

Loi linguistique (Alberta), 14

Loi sur l'activité physique et le sport, 109

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, 36

Loi sur l'immigration et le statut de réfugié, 16

Loi sur les langues officielles du Canada (1969), 1, 4, 47, 50
- adoption, 7
- concept de territorialité c. celui de personnalité, 7, 9

Loi sur les langues officielles du Canada (1988), 12
- obligations découlant de la partie VII, 51–52

Loi sur le multiculturalisme canadien (1988), 8, 34

Loi sur l'utilisation du français et de l'anglais en Saskatchewan (1988), 14

Long, Mike, 77

ite enfance et

es bilingues tripar-

72

res, 92-94

ine canadien, 51

des langues officielles,

, 31-33
es au Québec, 80
tion pour la, 68-71
ein de la, 50

e, 30-31
tion pour la, 71-75
ublique, 65

Minorité de langue maternelle anglaise du Québec, 22

Minorités actives, 28-33

Minorités de langue officielle
gouvernance des, 29

Mountain Equipment Co-op (MEC), 26

Multiculturalisme, 4
politique officielle du gouvernement du Canada, 8, 34
revendiqué, 34

Municipalités
gouvernance des langues officielles, 13

Nann, Beverly, 28

Nouveau Brunswick, 71
commissaire en matière de langue officielle, 44
crise scolaire, 5
législation linguistique, 7
province officiellement bilingue, 11

Nunavut
commissaire en matière de langue officielle, 44
gestion scolaire à sa minorité francophone, 71

Office national du film (ONF), 95

Offre active, 45, 46

Ombudsman linguistique, 44

Ontario
centres de santé communautaires francophones, 106

Opinion publique à l'égard du bilinguisme, 26-27

Organismes porte-parole des minorités de langue officielle, 5

Ottawa, ville d',
politique de bilinguisme, 53-54

Parcs Canada, 55

Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO), 96

Patrimoine canadien, 38, 96

Petite enfance, 72-74

Peuples autochtones et la dualité, 34

Plan d'action pour les langues officielles, 2, 15, 16, 17, 37, 56, 73, 78-79

Politique étrangère, 56

Postsecondaire, 79-83

Programme de contestation judiciaire du Canada, 10

Programme de formation linguistique, 43

Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE), 8, 79

Programme national d'administration de la justice dans les deux langues officielles (PAJLO), 11

Projet Far Ouest, 80

Provinces
connaissance linguistique des immigrants, 36
conseils scolaires des minorités de langue officielle, 15
gouvernance des langues officielles, 13
programmes de français langue seconde (FLS) dans les, 78
promotion des langues officielles, 52
santé, 105

Québec
centres de la petite enfance, 72
entente pour gérer l'immigration, 11
principe de personnalité c. principe de territorialité, 7, 9

régime linguistique, 9

Quebec Anglophone Heritage Network, 99

Quebec Community Groups Network (QCGN), 33

Quebec Community Newspapers Association, 93

Quebec Drama Federation, 99

Quebec Writers' Federation, 99

Rapport Chambers, 69

Régime linguistique au Québec, 9

Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services (1992), 12, 45

Règlementation de la radiodiffusion, 89

Rencensement, 37

Renvoi manitobain en 1993, 66

Réseau des cégeps et des collèges francophones du Canada, 80

Résolution parlementaire sur les langues officielles, 43

Robinson, Peter, 26

Running Room, Ltd., 26

Russell, Frances, 30

Santé, 105–109
- gouvernance communautaire de la, 107–108
- principaux acquis, 104

Santé Canada, 106

Saskatchewan, 14, 74

Scolarisation, progrès de la, 64–65

Sécurité des citoyens et des citoyennes, 59–60

Service Canada, 46

Services bilingues au gouvernement du Canada, 7

Service au public dans les deux langues officielles, 43–46

Société bilingue
- composition ethnolinguistique de la population, 21–23
- diversification ethnoculturelle, 21
- groupe de langue maternelle chinoise, 21
- population par origine ethnique, 21

Société nationale des Acadiens et Acadiennes, 5

Société de l'Acadie, 5

Société Radio-Canada (SRC), 90–91, 95

Société Saint-Jean Baptiste, 5

Société Santé en français, 107

Spicer, Keith, 8

Sport, 108

Sport Canada, 109

Stanton, John, 26

Statistique Canada, 37

Table des organismes nationaux des arts et de la culture (TONAC), 98

Téléfilm Canada, 95

Territorialité, concept de, c. celui de personnalité, 7, 9

Territoires
- connaissance linguistique des immigrants, 36
- conseils scolaires des minorités de langue officielle, 15
- programmes de français langue seconde (FLS), 78
- promotion des langues officielles, 52
- régimes linguistiques, 13
- santé, 105

Territoires du Nord-Ouest
- commissaire en matière de langue officielle, 44

Tests de compétences linguistiques, 36

Théâtre francophone, 98

Théâtre de langue anglaise au Québec, 99

Transport, 113–115

Tu peux compter sur moi/I'm with you, 68

Université Saint-Anne en Nouvelle-Écosse, 82, 83

Universités, 81–83

Via Rail, 114–115

D'une vision à la réalité, 49

Walling, Richard, 32

Yalden, Max, 66

Notes

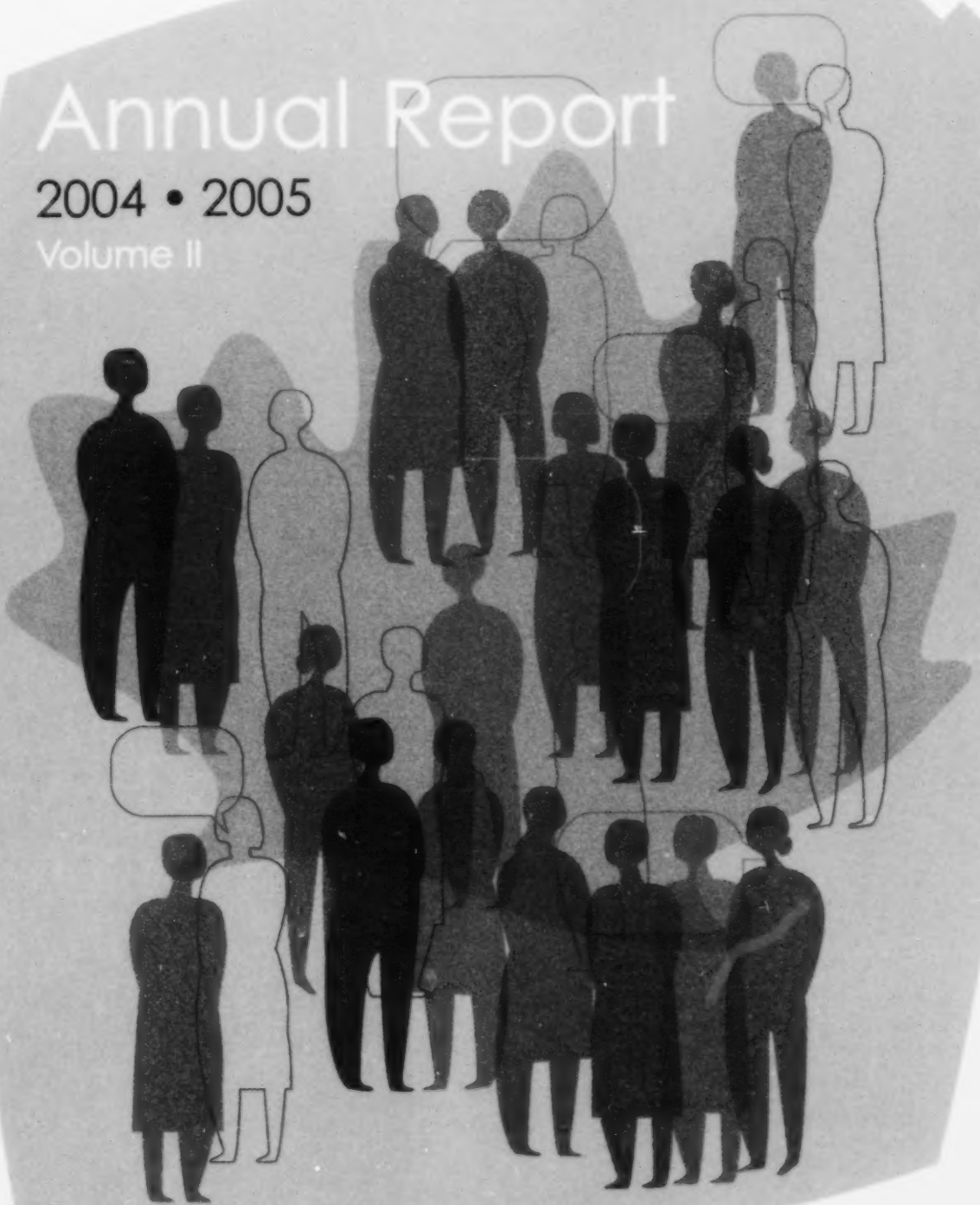
Office of the Commissioner of Official Languages

Commissariat aux langues officielles

Annual Report

2004 • 2005

Volume II



To reach the Office of the
Commissioner of Official Languages,
dial toll-free 1 877 996-6368.

Illustrations by Jérôme Mercier

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2005

Cat. No.: SF1-2005
ISBN: 0-662-69052-4

For a listing of any errors or omissions in this publication found
subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

Printed on
recycled paper

"Since 1970, Canadians have witnessed a clear progression in nearly all aspects of their daily lives when it comes to official languages. This progression is the result of the efforts of different levels of government, the increasing openness of the population, an interest in learning the other official language and the mobilization of official language minority communities."

The texture of Canada

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French — ourselves made up of many different elements — have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre of the pin symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.

Wearers of the emblem of the Office of the Commissioner of Official Languages are signifying their commitment to fostering harmonious human relations between the English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

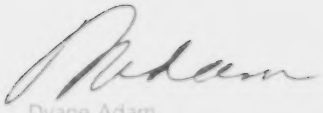
THE SPEAKER OF THE SENATE

OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2004 to March 31, 2005.

Yours respectfully,



Dyane Adam

THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS
OTTAWA

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2004 to March 31, 2005.

Yours respectfully,

Dyane Adam

Annual Report

2004 • 2005

Volume II

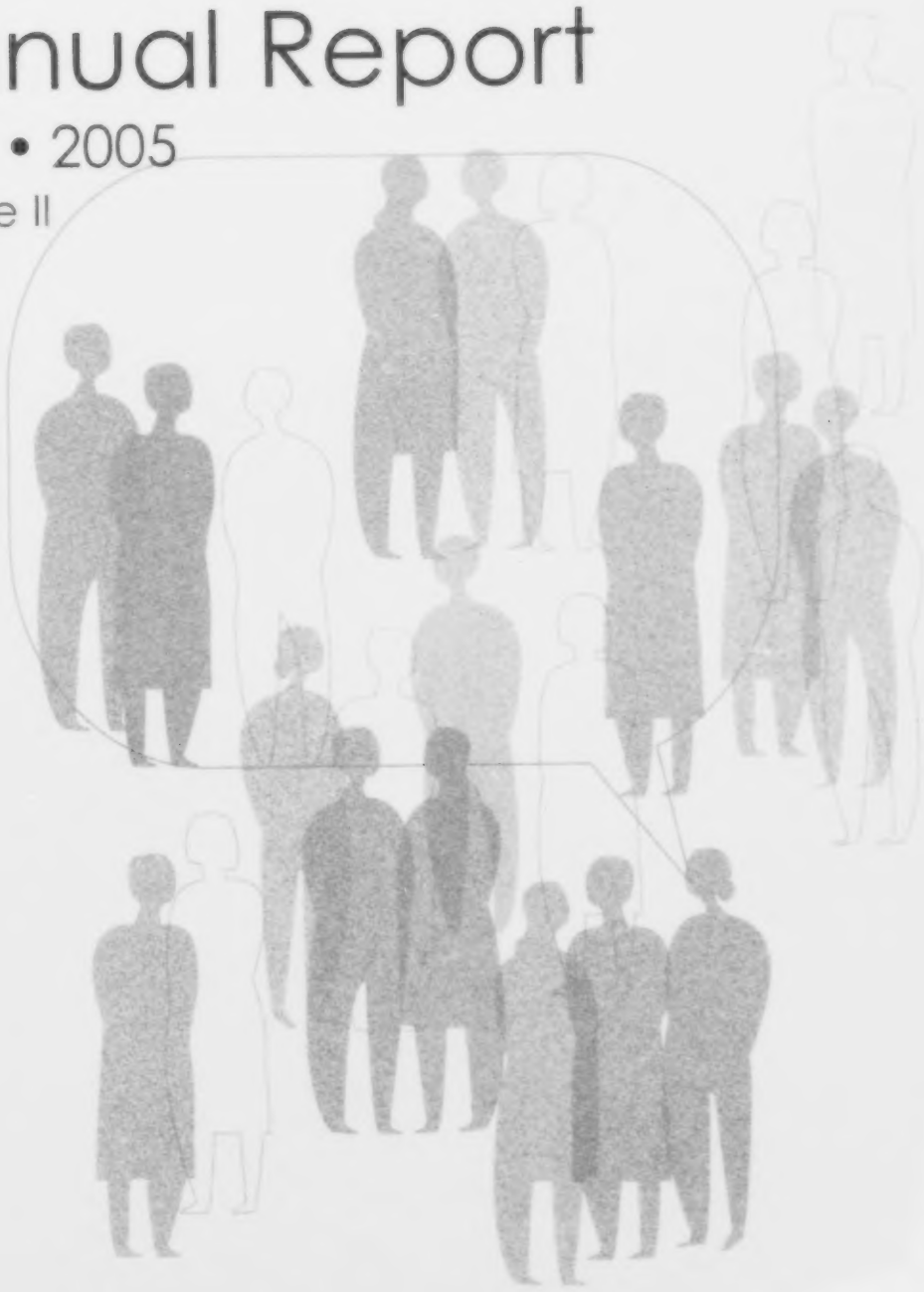


Table of Contents

Introduction 1

Chapter 1 – The *Action Plan for Official Languages*: An Unsteady Course 3

Chapter 2 – Implementation Status of the Commissioner's Recommendations from the 2003–2004 Annual Report 9

Chapter 3 – Performance Report Card 17

Chapter 4 – A Showcase of Success Stories 25

Chapter 5 – Investigations and Audits 31

Conclusion 49

Index 51

Introduction

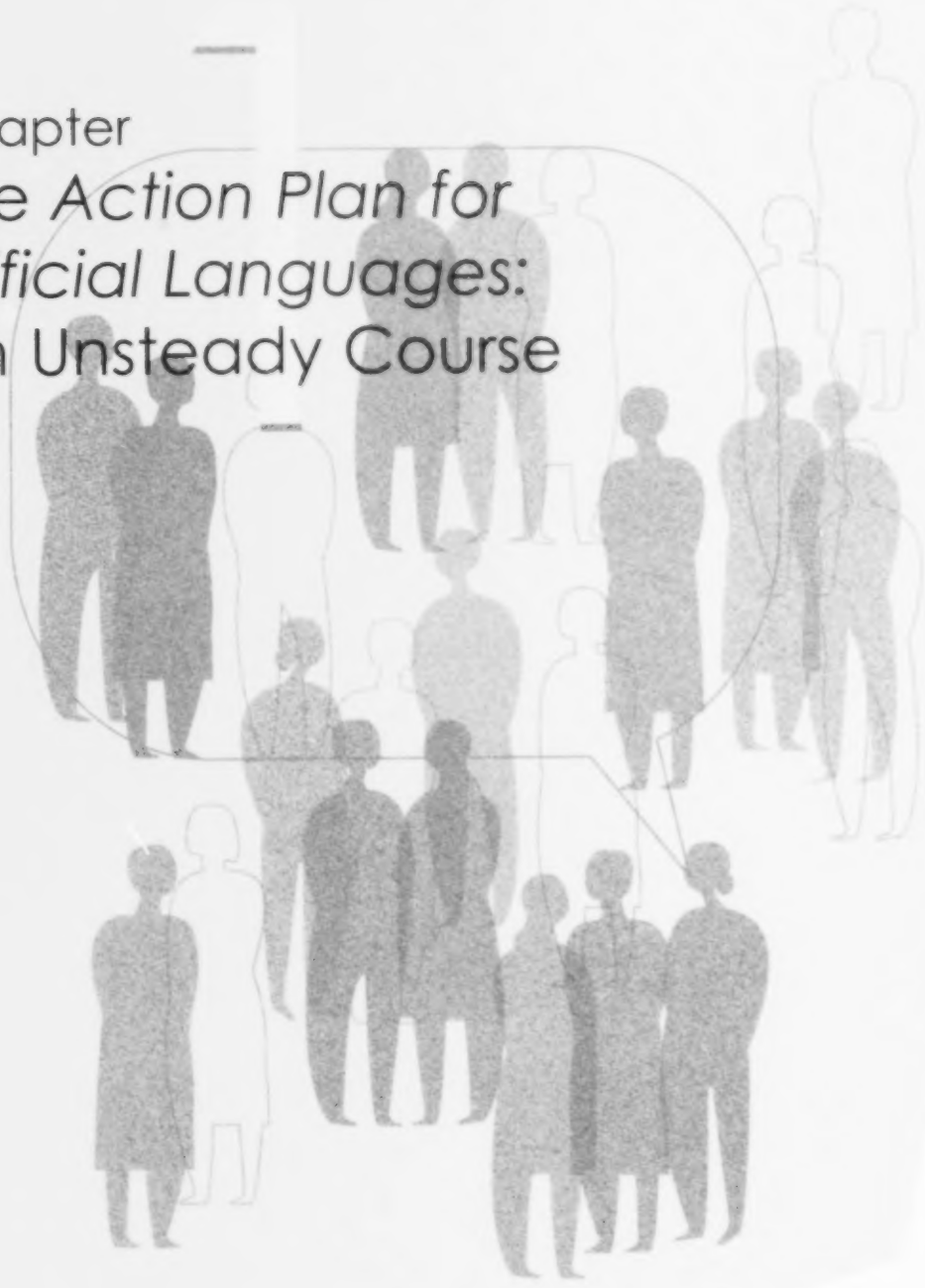
The first volume of this year's Annual Report provides a 35-year historical perspective of Canada's linguistic duality. The focus of that volume is on the progress made and the challenges that must still be addressed. In Volume II, our emphasis is on the activities conducted in the 2004–2005 fiscal year.

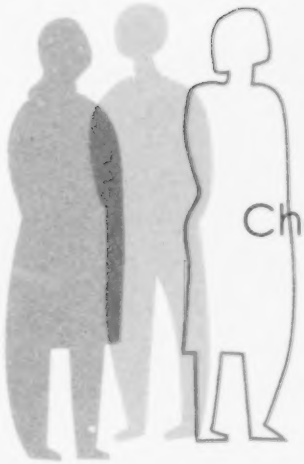
The second volume will highlight three of the roles that the Commissioner plays in exercising her mandate: monitoring, acting as linguistic ombudsman, and auditing. The Commissioner's monitoring role enables her to track the development of strategic portfolios related to the implementation of the *Official Languages Act* and to act preventively, by intervening at the stage where laws, regulations and policies are developed, in order to ensure that language rights remain a primary concern of political and administrative leaders. Her role as ombudsman enables her not only to conduct investigations into the complaints she receives and to ensure that recommendations are being implemented, but also to give independent feedback on the linguistic performance of institutions that are subject to the Act. Finally, her auditing role enables the Commissioner to follow through on detailed compliance investigations by proposing avenues for change, thus promoting improved implementation of the Act and, in so doing, preventing problems.

This volume begins by taking stock of progress in implementing the federal government's *Action Plan for Official Languages*. This makes a good starting point, because the Plan touches on a large number of those activity sectors that influence linguistic duality in Canada and promote its development. This will be followed by an analysis of how the recommendations made in last year's Annual Report are being implemented. These recommendations addressed the policy issues within the context of enhanced governmental activity surrounding the equality of the two official languages. The two subsequent chapters highlight the performance of federal institutions in terms of language compliance. The Report Card chapter records the performance of 29 institutions that fall under the Act, and the chapter on the Commissioner's Leon Leadership Award and other successes takes stock of achievements in language matters across the country. Finally, we will conclude, as every year, with an analysis of the complaints received over the course of the year, a description of certain cases that were resolved during that period, and a report of the audits conducted in 2004–2005.

Chapter

The *Action Plan for Official Languages*: An Unsteady Course





Chapter 1

In March 2003, the Government of Canada unveiled its *Action Plan for Official Languages*, which promised investments totalling $751.3 million over five years targeting three areas of intervention: education, community development, and the Public Service. The Plan included an accountability and co-ordination framework recalling the responsibilities held by federal institutions in official language matters and incorporating new responsibilities.

The Action Plan was intended to counteract the setbacks that resulted from governmental transformations over the past 10 years. As the Commissioner indicated in the 2002–2003 Annual Report, dynamic implementation of the Action Plan would have ripple effects on all governmental action relating to the equality of the two official languages.

Overall, the Action Plan took into account most of the priorities suggested by the Commissioner. In her 2002–2003 Annual Report, the Commissioner explained how the Action Plan answered a number of these expectations: the objectives are clear; the measures planned are well defined; the plan was preceded by national consultations; specific responsibilities are set out for each institution; and horizontal co-ordination is included. However, the Commissioner also pointed out a number of weaknesses, including one in particular: the absence of an appropriate system of data collection for performance assessment and accountability. We will revisit these points.

Year I: A slow start in the right direction

By the end of the first year of the Plan, the Commissioner's 2003–2004 Annual Report was able to document a number of encouraging measures in the fields of health, immigration, justice, and the economic development of minority communities, as well as steps toward the goal of an exemplary Public Service. The Commissioner explained that the Privy Council Office had begun working to draft an accountability framework. She also welcomed the Government's decision to appoint a Minister responsible for Official Languages. However, she also expressed concern over significant delays in the area of education.

According to the data provided by the Privy Council Office, the participating departments allocated nearly $50 million by the end of the first year of the Plan, compared with the $65 million envelope foreseen. The

Commissioner will track the situation closely to ensure that the investments made in year two, which should be considerably higher, demonstrate that the Government is fully committed to implementation of the Action Plan.

Year II: Progress tempered by concerns

Now, after two years, what progress can the Action Plan report? A review of the Plan's main components reveals a number of breakthroughs, but a number of major weaknesses as well.

First, the encouraging news: Justice Canada has continued to make progress, drawing on its Access to Justice in Both Official Languages Support Fund and establishing a consultation mechanism. Health Canada, meanwhile, is providing effective support to community networks and to health professional training networks in minority communities. The Department has promised its continued support in these areas beyond 2008.

Citizenship and Immigration Canada continues to develop avenues for immigration in Francophone communities outside Quebec. Industry Canada has renewed its program Francommunautés virtuelles, has created a network of regional advisors, and has undertaken pilot projects in distance learning and on-line services. In the language area, a new association, the Language Industry Association, has been created, and a research centre is under construction at the Université du Québec en Outaouais. It is worth noting that several of these initiatives were implemented in close consultation with the communities involved.

As for those measures in the Action Plan that involve the federal Public Service, the Public Service Human Resources Management Agency of Canada has made major progress toward its two primary objectives: investing in innovation and enhancing the capacities of federal institutions by reviewing the staffing policies for bilingual positions.

On the downside, we see troubling delays in highly important areas in a number of departments.

Canadian Heritage: Stronger leadership required

Under the Action Plan, this department has access to an additional $381.5 million (slightly more than half the entire envelope for the Plan) to achieve two ambitious goals: to double, by 2013, the proportion of high school graduates who are familiar with their second language, and to increase to 80% the proportion of eligible students enrolled in French language schools outside Quebec. In early spring 2005, Canadian Heritage and the provinces and territories reached an agreement on certain conditions of the next Protocol Agreement on minority language education and second language teaching. All parties are committed to having the agreement finalized and approved by the beginning of the summer. The provinces and territories now know how the resource envelope—to which the federal government will contribute more than a billion dollars between 2005 and 2009—will be divided up.

Notwithstanding this last-minute agreement, it is of great concern to us that the funds destined for the Action Plan have not been put to use more quickly. This delay means that the objectives of the Action Plan may not be met. We had hoped that the federal government would pick up the pace; instead, its slowness to act threatens to demobilize all the actors who are responsible for progress in this area. Because negotiations have been underway for more than two years, partners have not, up to this point, been able to adequately plan their activities. It is essential that the provinces and territories be able to achieve results in the field

r the benefit of all
ities. While respecting
ovinces and
age must demonstrate
take charge of its
commitment in support
ruction and the
nguage learning. It
s, account for
te the results that the
tion Plan and the core
nguages Program have

th the provincial and
r the provision of
d in April 2005. Will
n have to extend the
additional year?

ment must be made
mmunity Agreements
Plan. As of March 31,
een signed. This
mate of uncertainty in
communities, which
on their development.

we note that Canadian
of Ministers of
have improved the
Program and the
r Program. The
its support to a
ects at the post-
ion of the Institut
and a new Bachelor's
ge at Simon Fraser
mbia.

Social Development Canada: A slow start for early childhood

Progress is slow in the important area of early childhood development. The Department has agreed to work with certain community organizations to improve their capacity to help foster early childhood development as set out in the Action Plan. Despite the positive collaboration between the Department and these community organizations, it will not launch pilot childcare projects until the third year of the Action Plan. Thus, it is not yet clear how the results of these enhanced experiences in a minority environment will contribute to the implementation of the national program for early learning and childcare.

When he appeared before the Senate Standing Committee on Official Languages in March 2005, the Minister of Social Development, the Honourable Ken Dryden, stated that he wanted to include official language communities in the agreement he is negotiating with the provinces and territories for this national program. However, he did not indicate how this aspect will be integrated into the agreement. The Commissioner expects the Department to demonstrate strong leadership in this portfolio, which is of great importance for the official language communities.

Need for improvements

Although the performance of some key departments in implementing the Plan has picked up, we believe that additional improvements are needed in the general management of the *Action Plan for Official Languages*.

Clarify responsibilities

As underscored by the Senate Standing Committee on Official Languages in its fourth report (February 2005), "There is still confusion as to who is ultimately responsible for ensuring the accountability of federal institutions as regards the official languages."

Departments that have received funding through the Action Plan must account for their activities to the Privy Council Office, just as they are accountable to Canadian Heritage, which has responsibility for general co-ordination of Part VII of the *Official Languages Act*. The accountability and co-ordination framework contained in the Action Plan defines the responsibilities of the various actors involved in implementing the Plan. It requires the close collaboration of all parties. Unfortunately, ambiguities surrounding the respective responsibilities of certain key organizations are hindering the effective implementation of the Action Plan. Clarification is required in order for federal institutions to be fully cognizant of their responsibilities.

Accountability framework urgently needed

The Privy Council Office is working to produce a horizontal results-based management and accountability framework, but the task has proven to be quite arduous. Specifying intended results, defining performance indicators, and obtaining necessary data is not easy. Still, after two full years, the absence of any such framework against which to measure the evolution of the Action Plan continues to astonish the Commissioner. At this pace, the government may not have a suitable framework in place for the mid-term impact assessment of the Action Plan in autumn 2005. While the Commissioner recognizes the challenge posed by the implementation of such a measuring instrument, she urges those responsible to act quickly so that the results of the initiatives related to the Action Plan are made available to citizens.

Greater financial transparency

It is important that the government provide details on spending to date, as well as spending forecasts, within the Action Plan. Although the government is willing to provide information on the amounts spent after each fiscal year, it is not prepared to do so for anticipated expenditures during the last three years of the Action Plan. Better information would help the parties involved follow the evolution of the Action Plan and would help communities better plan their activities. In order to exercise her monitoring role on behalf of Parliament more effectively, the Commissioner must have access to the information needed to determine the current status of the implementation of the Action Plan.

In 2005, the Privy Council Office intends to produce a mid-term progress report on this important initiative of the federal government. It is the Commissioner's expectation that this report will be released as soon as it is published so that the parties involved can assess progress and make whatever representations are necessary to ensure that the Action Plan achieves the expected results.

Conclusion

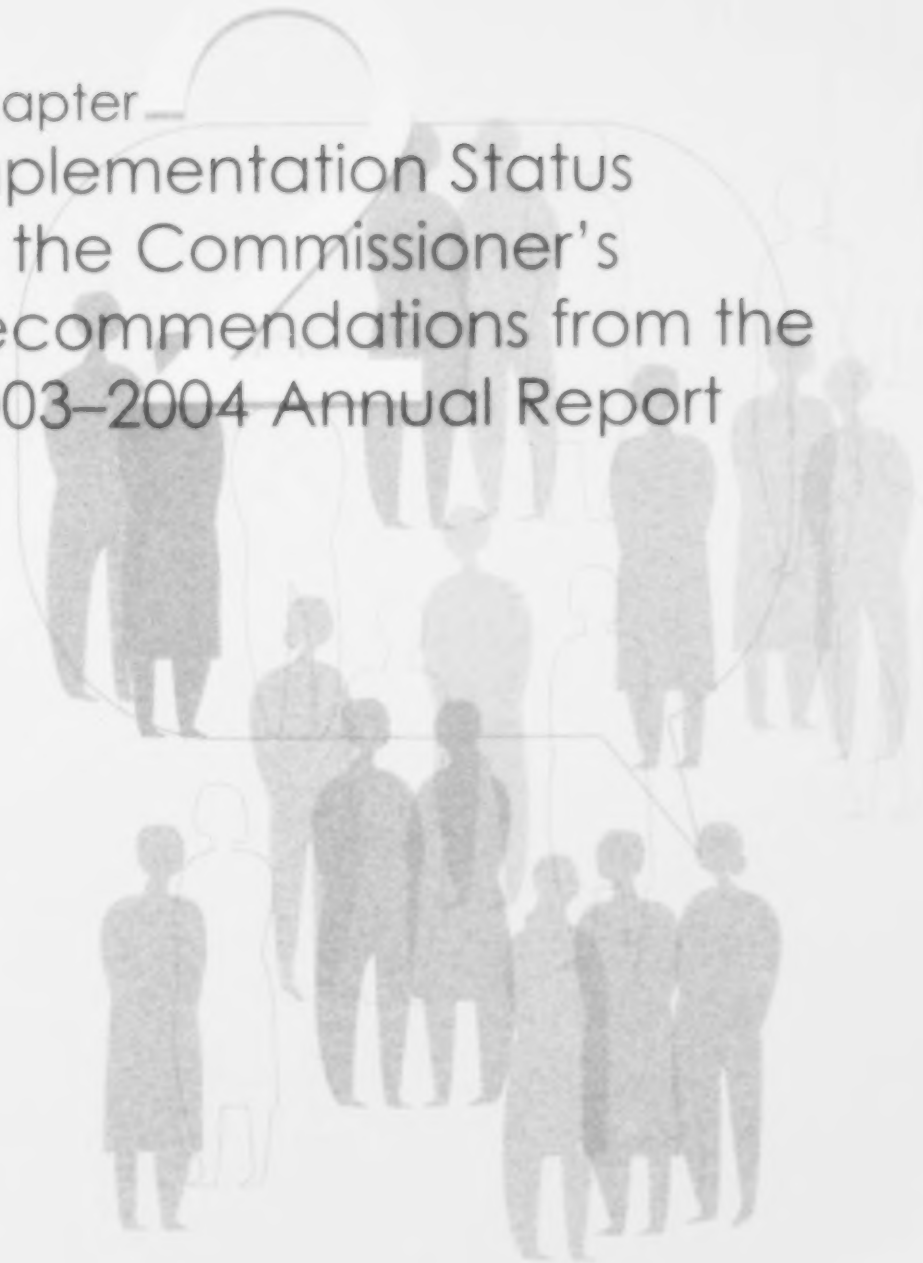
Even after two years, there is a degree of uncertainty about the implementation of the Action Plan. While some departments are acting with resolve in realizing their commitments, others are moving too slowly, hampering the momentum that the government must continue to instil into the Plan.

This Plan, which is intended to unite the efforts of various federal institutions in support of renewed linguistic duality, is suffering from a lack of cohesion and co-ordination. The government is not equipped to measure progress on a regular basis nor to inform Canadians of the results achieved thus far. This situation is deeply troubling. The momentum the Action Plan is meant to generate may be compromised if immediate corrective action is not taken. It is essential that the Minister responsible for Official Languages be allowed to exercise his co-ordination role, while ensuring that the key federal institutions fully meet their own responsibilities.

The coming year marks a crucial stage in the implementation of the Action Plan, because we have now reached the halfway point of this important initiative. The government must exercise the necessary leadership to bring the Plan to a successful outcome. It must also reflect on how to develop a new vision of linguistic duality that takes into account the evolution of Canadian society. This vision must foster the affinities between linguistic duality, multiculturalism and Canada's growing diversity. This is the government's new challenge.

Chapter

Implementation Status of the Commissioner's Recommendations from the 2003–2004 Annual Report



This section presents the progress made, as of March 31, 2005, in implementing each of the 11 recommendations put forward by the Commissioner in her last annual report. Our assessment is based on information gathered from representatives of the institutions concerned and information provided in a letter from the Honourable Mauril Bélanger, Minister responsible for Official Languages for the Government of Canada.[1]

1) Complete the review of official language policies.

The Public Service Human Resources Management Agency of Canada has completed its review of policies relating to the Public Service. The Agency plans to submit the revised policies to the Treasury Board Secretariat for review in the spring of 2005. The last phase of the review, scheduled for 2005-2006, will consist mainly of a review of the policy concerning grants and contributions.

STATUS: Implementation under way

It is also worth noting that the Canada School of Public Service and the Public Service Commission have decided to carry out a review of the language evaluation method and to examine the effectiveness and accessibility of language training. This is being done in response to the concerns expressed by a number of public servants. The results of this exercise are expected in early spring 2005. The Commissioner expects that a model for the delivery of training and language assessment that is better suited to today's realities will be developed. However, it is essential that clear rules and a thorough approach be maintained.

2) Clarify the legal scope of Part VII through legislation or regulation.

Very little has been undertaken by the government over the last year. However, there was Bill S-3, which was tabled by the Honourable Senator Jean-Robert Gauthier prior to his retirement. Enacting this bill would send an important and long-awaited signal to federal institutions. There has been a certain

[1] Letter of March 10, 2005, from the Honourable Mauril Bélanger, Minister responsible for Official Languages, in response to the recommendations made by the Commissionner of Official Languages in her 2003-2004 Annual Report.

ambivalence within the federal administration, which often depends on Canadian Heritage to implement Part VII of the Act. When the federal administration does not know what is expected of it, it tends to deal with this ambiguity by acting slowly or not at all, especially where promoting the two official languages is concerned. As a result, the official language communities are disillusioned because they expect more from a government truly committed to promoting their vitality and development.

Legislative action seems to be the appropriate course to correct the situation. Enacting Bill S-3 would lead to a better understanding of the duties imposed by Part VII. The Senate has already unanimously passed this bill. Now it is up to the House of Commons to decide. In the spring of 2005, the bill went through second reading and it was sent back to the House of Commons Official Languages Committee for study. On this issue, the Government of Canada supports the principle underlying Bill S-3, according to the words chosen by the Minister responsible for Official Languages, the Honourable Mauril Bélanger, in the letter referred to earlier. He writes that the government intends to propose that the bill be amended to "restrict its scope so that its application does not overlap with provincial and territorial jurisdictions." The expected amendments must not alter the very purpose of this bill, namely the clarification of the binding nature of the federal government's commitment. Incidentally, Bill S-3 is consistent with the Government of Canada's renewed commitment to linguistic duality, as stated in the Speech from the Throne delivered on October 5, 2004, as well as with its constitutional responsibilities, including the respect for and protection of minorities.

Finally, this year the Supreme Court of Canada will consider the case of the *Forum des maires de la péninsule acadienne*.[2] The nation's highest court will therefore have an opportunity to rule on the scope of Part VII in its current form. This should in no way prevent the Government of Canada from demonstrating its leadership by taking immediate steps to clarify the scope of Part VII, and in particular section 41, by passing Bill S-3. By taking such steps to promote French and English, the federal government would be acting upon its constitutional responsibilities to advance the equality of English and French as official languages.

STATUS: Not implemented

3) Maintain, in the context of the spending review, the resources allocated to the Official Languages Program as a whole.

The Government made a clear commitment to ensure that the funding allocated to the *Action Plan for Official Languages* would not be affected by the expenditure review. However, it has been silent about the impact of this review on the funding allocated to the Official Languages Program as a whole. The Commissioner will closely follow the situation to ensure that the expenditure review does not result in a setback in terms of funding for the Program.

Furthermore, the government must ensure that the language rights of the public and of public servants will be fully respected in creating Service Canada. This service will offer a range of services to the public by means of single window delivery.

STATUS: Mixed response

[2] *Forum des maires de la péninsule acadienne v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)* 2004 FCA 263.

4) Strengthen the Management Accountability Framework to increase the emphasis on the importance of official languages.

The Treasury Board Secretariat added more explicit criteria to assess the performance of institutions in official languages matters. However, it did not review the framework to state that bilingualism is a basic element of citizen-centred services, as we had asked.

STATUS: Partial implementation

5) Establish effective results-based assessment mechanisms, in particular by having the Public Service Human Resources Management Agency of Canada and the institutions themselves conduct more audits, and by ensuring that staff are better trained regarding respect of language rights.

The Public Service Human Resources Management Agency of Canada has adopted a two-pronged approach for assessing the results of implementing the Act. Every year, it conducts several audits (three or four) on its own, and it plans to develop tools, such as an evaluation guide, to enable departments to conduct self-assessments. Furthermore, it is working with the Office of the Comptroller General to encourage institutions to integrate the official languages aspect into their internal audits.

The Agency will use the results of these audits, as well as data that it has obtained from reports that the institutions are required to provide in order to draw up an operating report or "scorecard" relating to their performance. The Agency will post this scorecard on its Web site to give some visibility to the performance of each institution.

Moreover, the Agency developed, in collaboration with the Canada Revenue Agency, a workshop aimed at training officers on the values that underlie government policy on official languages. Other institutions, such as Citizenship and Immigration Canada and Transport Canada, use this approach to educate their staff on official languages. The Agency also continued to support projects that promote official languages in the Public Service as part of the Investment for Innovation Program. In 2004–2005, 25 projects received funding totalling almost $2 million.

These are interesting initiatives. However, the data used are not sufficiently based on the evaluation of concrete results concerning the availability of services in English and French and the use of the two languages at work, given the small number of audits conducted by the Agency. In addition, staff awareness measures depend on the willingness of institutions and do not involve the entire federal administration.

STATUS: Partial implementation

6) Propose the adoption of the necessary legal amendments to preserve and protect the language rights of the public and Air Canada's employees, regardless of the modifications that are made to the structure and organization of the air transportation industry.

Over the course of the year, the Commissioner has expressed to the Minister of Transport her expectations concerning the principles that should guide the Government in this legislative review process. It is therefore important that the legislative changes that will be made to the *Air Canada Public Participation Act* clearly state the language obligations of ACE Aviation Holdings Inc. in order to avoid, as much as possible, judicial recourse aimed at clarifying the scope of the legislative amendments and the application of the *Official Languages Act*. In the spring, the Government tabled a bill with the goal of modifying the *Air Canada Public Participation Act*. It remains to be seen if the proposed changes will meet the Commissioner's expectations; if not, she will submit the relevant modifications to the legislative committee responsible.

STATUS: Implementation under way

7) Require each provincial Minister of Education to produce an annual report on progress achieved on the objective of doubling the proportion of bilingual high school graduates and on providing French language instruction to 80% of the target school population.

The Commissioner had also made this recommendation in a previous report. In early spring 2005, Canadian Heritage and the provinces and territories reached an agreement on certain conditions of the next four-year protocol agreement on minority language education and second language teaching. The parties are committed to finalizing the agreement by the beginning of the summer. In its discussions with the provinces and territories, Canadian Heritage is seeking to improve its reporting process and to make it more transparent. It is making efforts to increase information that it has available with respect to progress achieved in second language learning and minority language instruction. However, since the framework agreement and bilateral agreements have not yet been signed, the Commissioner is unable at this time to comment on the effectiveness and appropriateness of the reporting measures that will be put in place.

STATUS: Not implemented

8) Ensure that federal-provincial-territorial health agreements are tailored to the particular needs of the official language minority communities of each province and territory, and that they include language provisions.

The Commissioner also made this recommendation in a previous report. Discussions have been held between the Commissioner and the Minister of Health to assist the latter in crafting provisions that would achieve the goal set out in the recommendation. The Minister was open-minded and indicated that he intends to discuss this question at the next federal-provincial-territorial meeting of ministers of health.

Furthermore, the Federal-Provincial-Territorial Health Agreement of September 2004 makes reference to the Government of Canada's commitment to provide access to health care to official language minority communities. The agreement contains measures to support the training of health professionals in minority communities. By doing so, the Government of Canada is putting in place measures to support the training of health professionals in minority communities.

STATUS: Partial implementation

9) Re-examine the appointment process of superior and federal court judges to provide these courts with adequate bilingual capacity.

Access to justice remains an absolute priority for members of official language minority communities. It also has an important place in the *Action Plan for Official Languages*. However, the fact is that true access to justice starts with the ability of the courts to hear and understand disputes in the official language chosen by the accused. This was one of the key findings of the study commissioned by Justice Canada in 2002, entitled *Environmental Scan: Access to Justice in both Official Languages*.

Since the shortage of bilingual judges is a widespread problem and constitutes a major obstacle to actual access to justice in both official languages in Canada, except in some regions, it is becoming imperative for the Minister of Justice to appoint judges with this ability. Appointments are made on a case-by-case basis and the mechanism that has been set up does not adequately address the importance of appointing judges with bilingual skills, although there have been many interesting appointments this past year. However, the government maintains that the current nomination process does in fact effectively address the need to improve access to justice in both official languages. Apart from the chief judge of the concerned court and the Bar Association, the Minister of Justice should consult representatives of minority community lawyers' associations.

With regard to the appointments of members of federal tribunals that exercise judicial and quasi-judicial powers, the government did not conduct any follow-up on this recommendation. Nevertheless, these tribunals are also experiencing a shortage of bilingual judges. There is no explanation for the complete lack of

willingness by the Privy Council Office to review the process of appointing judges to federal tribunals. The government is relying on the working group created by the chairs of federal courts examining the issue of the appointment of their members. Yet this same group recommends that the government review the appointment and renewal process to meet the needs of the courts regarding access to justice in both languages.

STATUS: Not implemented

10–11) Place greater emphasis on measures to promote linguistic duality, especially by providing guidance to institutions that are required to develop a plan pursuant to Part VII.

Canadian Heritage asked institutions that are required to produce a plan pursuant to Part VII to include additional activities to promote linguistic duality in Canadian society. The department also plans to develop a tool to measure progress in implementing section 41 of the Act. It would also help to identify areas requiring improvement. Canadian Heritage indicated that the designated departments will report on more activities relating to the promotion of linguistic duality. Unfortunately, this new approach only affects the 30 or so designated institutions, despite the fact that other institutions carry out activities that may have important repercussions on the promotion of linguistic duality. Canadian Heritage should also develop a more comprehensive strategy regarding the promotion of linguistic duality in order to provide better support to the institutions in this area.

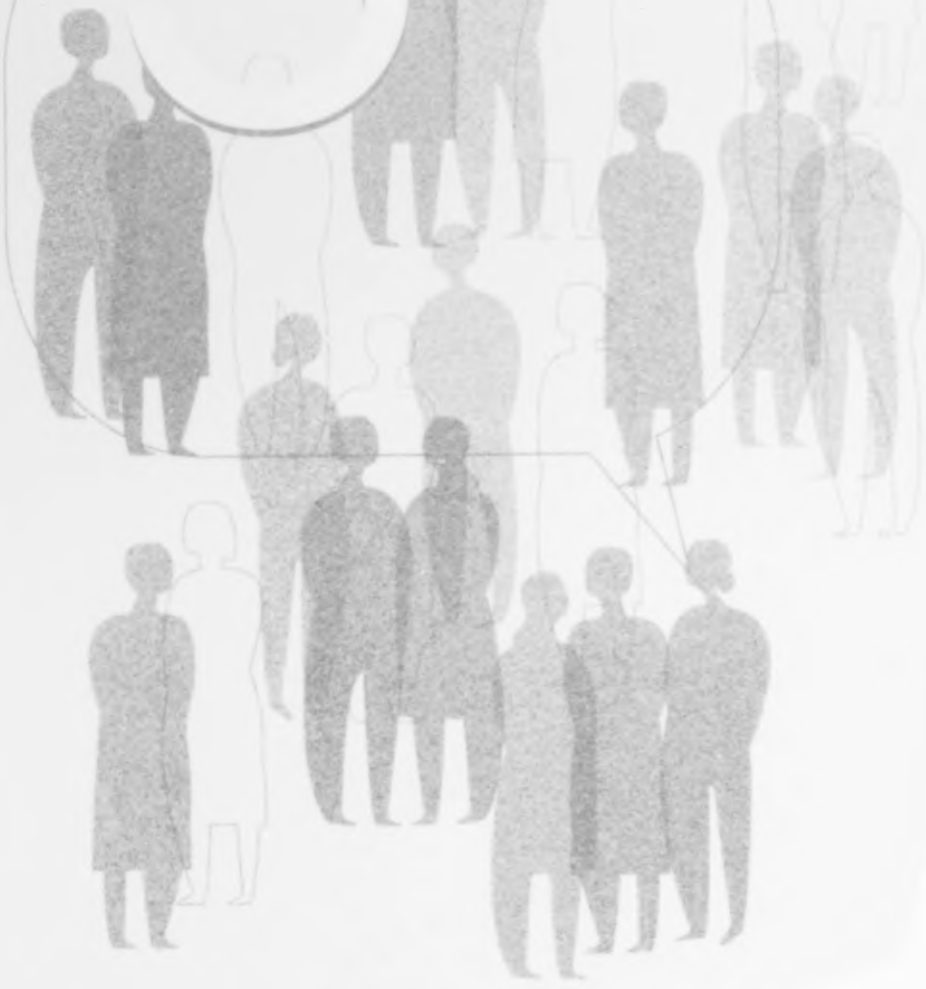
STATUS: Partial implementation

Conclusion

To sum up, we observe that some actions have been taken or are about to be taken to follow up on the Commissioner's recommendations. This is an encouraging sign. However, movement is slow or half-hearted for some recommendations, especially for the the clarification of the legal scope of Part VII. More robust and visible leadership is necessary in order to pick up the pace of the actions being taken by the federal institutions.

Chapter 5

Performance Report Card



Chapter 3

This initial performance report card is a follow-up to a recommendation by the Senate Standing Committee on Official Languages about promoting a better understanding of the successes and weaknesses in implementing the *Official Languages Act*. The report card also fits into a larger context of improved accountability and the need to measure progress as set out in the Public Service Management Accountability Framework.

Henceforth, the Commissioner intends to use a performance report card as an additional means of informing the public and parliamentarians about the relative performance of a number of federal institutions that fall under the Act. This report card was designed to provide senior management with information on the performance of their institutions regarding official languages. The report card also provides a quick comparison between similar institutions. It is the Commissioner's intention to publish an annual report card to ensure closer scrutiny of the implementation of the Act in institutions that are subject to it.

Methodology

A sample of 29 institutions was selected to represent a wide variety of institutions under the Act, taking into account their status as a department or a separate employer, as well as their size and mandate. The development of the performance report card took place over a period of 12 months. The underlying approach was intended to be educational in nature. Specifically, we met with official language officials in the various institutions at the beginning of the year to collect information, and then maintained an open dialogue throughout the year. This approach also enabled institutions to act promptly, where necessary, to put certain measures in place to integrate linguistic duality more fully in their organizational culture and their daily activities.

Performance is measured against basic criteria that apply to all institutions governed by the Act, regardless of their specific mandates. These criteria were determined following consultation with various stakeholders. A relative weight was attributed to each of the criteria, leading to an overall score for each institution. The detailed rating guide used for each assessment can be found at www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2004_05/rating_guide_notation_e.htm.

The performance assessment draws on several sources of information. On the ground, the active offer of services in the two official languages in offices designated bilingual, and the delivery of service in an individual's preferred official language were assessed. In addition to communications with official language officials in the institutions, the following sources of information were used: statistical data from the systems of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (henceforth referred to as the "Agency"), annual review reports on official languages, section 41 action plans and status reports submitted to Canadian Heritage, documentation provided by institutions, results of the Public Service survey on language of work (2002), an audit of telephone services conducted by the Agency (2003), and the Commissioner's investigation and audit reports.

Results

The performance report card presents results in such a way that a quick comparison is possible between institutions with similar characteristics. Thus, institutions that belong to the economic, transport, and security portfolio are found in the first part of the report card, followed by social, cultural and other governmental institutions. In addition, institutions are organized by status as a department or a separate employer, and by the size of the organization. These groupings are indicated by a double vertical line. In the left column are listed the assessment criteria and their relative weight. For example, the section relating to service to the public is composed of four criteria and represents 25% of the overall assessment. It includes on-site observations, which account for 15% of the total score. Finally, the overall score reflects the compiled results for all the elements assessed.

Emoticons are used to represent the score, as follows:

☺☺	Exemplary
☺	Good
😐	Fair
☹	Poor
☹☹	Very poor

The sample used for on-site observations was developed with the help of Statistics Canada. It was designed primarily to provide statistically valid material on each institution's overall performance. It was also possible to establish a statistically valid average for several regions. Table 1 sets out the results on a regional basis for all the institutions observed.

TABLE 1 – RESULTS OF THE OBSERVATIONS FOR SERVICE IN PERSON, BY REGION

Region	Active offer – visual	Active offer – by staff	Appropriate service delivery
Alberta	74.4%	7.9%	50.5%
British Columbia	69.9%	6.2%	88.0%
Manitoba and Saskatchewan	59.0%	37.5%	43.6%
New Brunswick	99.1%	15.3%	89.9%
Nova Scotia	52.1%	25.5%	68.7%
Northwest Territories*	25.8%	0.0%	42.9%
Newfoundland and Labrador*	57.3%	20.1%	49.5%
Ontario	87.8%	36.9%	78.1%
Prince Edward Island*	93.3%	0.0%	31.8%
Quebec	93.8%	25.8%	90.4%
Yukon*	84.5%	0.0%	67.8%
National Capital Region	98.4%	55.3%	100.0%

* Given the insufficient volume of observations that were conducted in relation to the established sample, the results of these provinces or territories are not necessarily representative and must therefore be used with caution. In addition, no observations were conducted in Nunavut this year.

IY–TRANSPORT–SECURITY

	Border Services	Fisheries and Oceans	Public Works	Canada Post	Canadian Forces	RCMP	Revenue	Environment	Industry	Transport	Passport
ework, ountability e (5%)	😐	☹	😐	🙂	🙂🙂	☹	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐	😐
guages %)	😐	😐	🙂	😐	🙂	😐	🙂🙂	😐	🙂	🙂	😐
	☹	☹	☹	😐	☹☹	☹	🙂🙂	😐	☹	😐	😐
Part IV											
rtised to nt bilingual	😐	🙂	😐	😐	☹	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂
r 5%)	😐	☹	☹	😐	☹☹	☹☹	😐	☹☹	☹	☹	😐
delivered artnership of bilingual	😐	☹	😐	🙂	🙂	☹	😐	🙂	😐	☹	🙂🙂
ty	🙂	🙂	😐	🙂🙂	😐	☹	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂
t V											
ervision and y (12.5%)	😐	😐	🙂	😐	☹	🙂	😐	🙂	🙂	😐	☹
%)	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂🙂	☹	😐	😐	😐
– Part VI											
e partici- da (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂🙂	🙂
one (5%)	🙂🙂	☹	☹	😐	N/A[1]	🙂🙂	😐	🙂🙂	🙂	😐	🙂
y communities											
e develop- rams take into of minority 2.5%)	😐	🙂	🙂	🙂🙂	🙂	😐	🙂🙂	😐	🙂	☹	😐
the develop- rograms take ption of %)	😐	🙂	🙂	🙂🙂	☹	☹	🙂🙂	😐	🙂	☹	☹
	😐	😐	😐	🙂	☹	☹	🙂	☹	😐	☹	😐

e Canadian Forces are very mobile, the representation of both language groups vincial demographical statistics.

PORTFOLIO: ECONOMY–TRANSPORT–SECURITY (continued)

	Mortgage and Housing	Air Transport Security Authority	Business Development Bank	Food Inspection Agency	NAV Canada	Tourism Commission	VIA Rail	Macdonald-Cartier Airport
Management								
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	☺	😐	☺	😐	😐	☹	☹	☹
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	☺☺	😐	☺	☺	😐	😐	😐	😐
c) Complaints (5%)	☺☺	☺	☺☺	☹	☺	☹	😐	☹
Service to the public – Part IV								
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	☺☺	☺☺	😐	☺☺	☹	☺☺	☺☺
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹	☹	☹☹	☹☹	☺☺	☺☺	☹	☺
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	☺☺	☺☺	☺☺	😐	😐	☹	😐	😐
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	☺	😐	😐	😐	😐	☺	😐
Language of work – Part V								
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	☺☺	☹	☺	😐	☹	😐	☹	😐
b) Use of each language in the workplace (12.5%)	☺☺	😐	☺	😐	☹	☹	😐	😐
Equitable participation – Part VI								
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	😐	N/A[2]	☺☺	☹	☺	N/A[2]	☺☺	N/A[2]
Development of OL minority communities and promotion – Part VII								
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	☺	😐	☺☺	😐	☹	☹	😐	N/A[3]
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	☺	☹	😐	😐	☹☹	☹	😐	N/A[3]
Overall Rating	☺	😐	☺	☹	☹	☹	😐	😐

[2] No staff in Quebec (excluding NCR).

[3] Part VII of the Act does not apply to the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority.

PORTFOLIO: SOCIAL–CULTURAL–OTHER INSTITUTIONS

	Health	Human Resources and Skills Development	CBC	Citizenship and Immigration	Public Service Commission	Statistics	Parks	National Arts Centre	National Capital Commission	National Film Board
Management										
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺☺	☺	⊗	☺	😐
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺
c) Complaints (5%)	😐	⊗⊗	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺	☺☺
Service to the public – Part IV										
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	☺☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	⊗	⊗	😐	⊗	😐	😐	⊗	☺☺	☺	☺
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	☺	😐	😐	😐	😐	☺☺	☺	😐	☺	😐
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺☺	☺	☺
Language of work – Part V										
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	☺	😐	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺☺
b) Use of each language in the workplace (12.5%)	😐	😐	😐	☺	☺	☺	☺	😐	☺	😐
Equitable participation – Part VI										
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	😐	☺	☺☺	☺☺	☺	☺
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	😐	⊗	😐	☺☺	☺	⊗⊗	⊗⊗	N/A[2]	N/A[2]	☺☺
Development of OL minority communities and promotion – Part VII										
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺	😐	☺	☺
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺	😐	☺☺	☺☺
Overall Rating	😐	😐	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺

[2] No staff in Quebec (excluding NCR).

Analysis and Conclusions

No federal institution obtained an overall score of "exemplary" or "very poor". Of the 29 institutions featured in the performance report card, 11 obtained a rating of "good", 11 received an "average" rating, and 7 received a "poor" rating.

Generally speaking, institutions in the social, cultural, and other governmental institutions portfolio were rated higher than those in the economic, transport, and security portfolio. The first group was found to have better management of the official languages program within their organization; for example, these institutions have a well-defined accountability framework for the overall program; they grant considerable visibility to the two official languages and they tend to have less systemic problems that come to light after investigation of complaints by the Commissioner's office. Moreover, the institutions in this group have a more clearly established management framework concerning Part VII of the Act. In fact, all these institutions, with the exception of the Public Service Commission, have had, for a number of years now, to develop action plans and to report to Canadian Heritage on the development of official language minority communities and on the promotion of linguistic duality.

More details on the various institutions are available in fact sheets, which can be viewed on OCOL's Web site at www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2004_05/list_institutions_liste_e.htm.

Stagnation in the quality of services provided to the public

On-site observations conducted at the national level indicate that the quality of bilingual services being offered to the general public has stagnated. For all the institutions, we see that service was delivered in the language of the minority in 76.3% of all cases, and that the active offer of bilingual service by staff occurred in only 26.8% of all cases. These results are similar to results obtained in follow-ups by the Office of the Commissioner of Official Languages of a previous study and published in its report titled *Time For a Change in Culture*. These follow-ups, conducted between 1996 and 1999, show that service in the language of the minority community was satisfactorily provided in 76% of all cases, while the active offer by a service representative occurred in only 20% of all cases. The overall performance results for each institution concerning active offer and bilingual service delivery can be consulted on OCOL's Web site.

The delivery of bilingual service has improved in New Brunswick (increasing from 78% to 89.9%), and in the NCR (increasing from 92% to 100%). In contrast, it decreased in certain provinces: Alberta dropped from 66% to 50.5%, and Quebec dropped from 100% to 90.4%. Serious efforts will be required to ensure that the service being delivered reflects the equal status of French and English in Canada as well as the Government of Canada's commitment to respect the Canadian public.

Weaknesses in the identification of bilingual points of service

The observation of in-person service in certain institutions revealed problems in updating the BUROLIS database, which identifies the bilingual or unilingual status of points of service throughout the federal administration. These difficulties arose in nearly 5% of cases. Once on site, we sometimes found that an office we had planned to check had been closed two or three years earlier! Institutions experiencing such problems lost points under the criterion that relates to the announcement of bilingual services to the public.

Obviously, the first step in the active offer of services to the Canadian public is to inform them correctly about where they can go or call

to obtain services. In regions where only a limited number of offices have been designated as bilingual, failure to correctly identify bilingual points of service seriously restricts the possibility of citizens being able to receive services from the Government of Canada in the language of their choice, as is their right.

Data on language capacity not available

In the case of some employers, it was difficult to obtain information regarding the language skills of persons holding bilingual functions for service to the public. The Agency is less present in institutions where the Treasury Board is not the employer. Thus, information could not be obtained through the intermediary of the Agency nor, in certain cases, from the institutions themselves. Yet this information is essential to determine the extent to which an institution has developed the required infrastructure to provide adequate bilingual service. The Commissioner expects that all institutions that are subject to the Act should be able to supply this information.

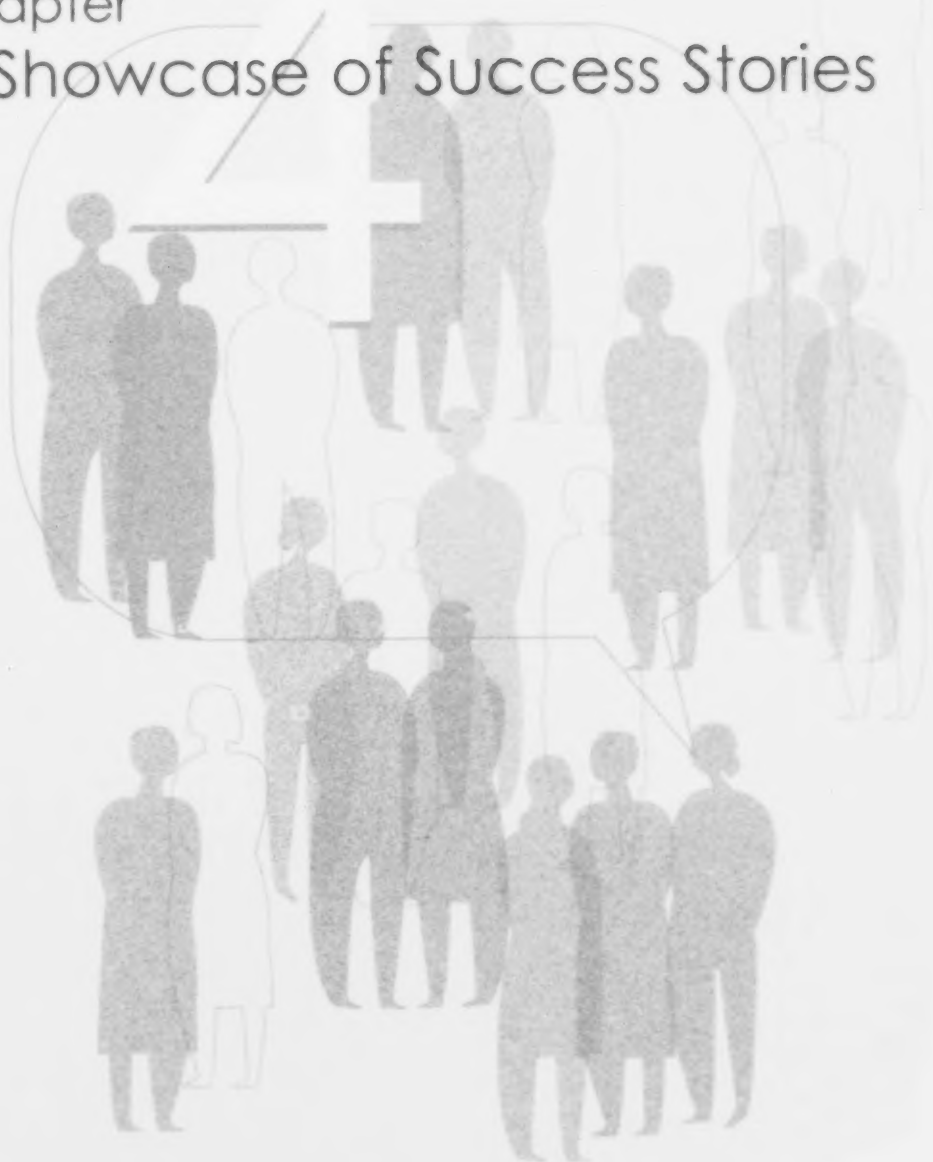
Systemic problems hinder implementation of the Act

Investigations by the Commissioner's Office sometimes reveal systemic problems that are hampering implementation of the Act within an institution. Systemic problems that have not been resolved affected the assessment of the institutions chosen for this exercise. It is expected that a follow-up to these problems will be made between now and the next report card, so that any progress can be reported.

The next report card will once again cover the 29 institutions selected this year. This will enable parliamentarians and the public to track the performance of these institutions from one year to the next. In addition, other institutions subject to the Act will be added to next year's performance report card, with the goal of painting an even more complete portrait of how the *Official Languages Act* is being respected within the federal administration.

Chapter

A Showcase of Success Stories



Chapter 4

As in previous years, this section highlights the accomplishments of government departments and agencies that have demonstrated originality and determination in the area of official languages. The 2004–2005 fiscal year includes more than one example of success in language training. This is particularly interesting, because access to language training and maintenance of these acquired skills are two essential components in creating a work environment that encourages the use of both languages. Congratulations to all those who have made language acquisition and development their leitmotif!

Among them is the senior executive the Commissioner of Official Languages has chosen to honour with the Leon Leadership Award for 2004–2005.

Commissioner's Leon Leadership Award for 2004–2005:

Marcel Beaudry, President, National Capital Commission

The Leon Leadership Award is presented each year to a deputy minister or agency head who has demonstrated remarkable leadership in the area of official languages. The Commissioner's Leon Leadership Award for 2004–2005 goes to Marcel Beaudry, President of the National Capital Commission (NCC). Mr. Beaudry has been exemplary in making official languages an integral part of his organization and in promoting linguistic duality in the National Capital Region.

Under Mr. Beaudry's leadership, the senior management committee approved an integrated management framework based on the values of respect, well-being and commitment. This framework also addresses official languages, specifically encouraging the use of both official languages in the workplace. One result of this initiative is language training during the noon hour, an activity in which 60 employees participate.

The NCC also introduced a protocol for chairing bilingual meetings and produced a guide on how to hold successful bilingual

meetings. Furthermore, the NCC entered into a three-year agreement with a school that offers language training to employees at their place of work.

The NCC does not fall short in the area of service to the public either. According to an audit on telephone service conducted by the Public Service Human Resources Management Agency of Canada and observations on in-person service made by our office, the NCC generally performs well with respect to making an active offer and had a 100% success rate on the delivery of service in both official languages.

With Mr. Beaudry's support, the NCC joined the Business Assistance pilot project undertaken by the City of Ottawa. Under this project, the NCC developed an action plan to ensure that official language obligations are clear to business tenants and respected by them. This includes discussions, monitoring, evaluations and the provision of practical tools and assistance to help them fulfill their obligations.

Mr. Beaudry has taken a leading role in co-operating with municipalities to promote linguistic duality in the National Capital Region. The NCC worked with several partners to bring to Canadians Bernard Pivot's *Les trophées de la langue française*, a television program paying tribute to renowned French-speaking individuals in a variety of fields.

This program, which aired on TV5 in 43 countries as part of the 2004 Francophone Summit, in Ouagadougou, Burkina Faso, contributed to the National Capital Region's international presence, while promoting the French language.

The NCC also co-ordinated the Sussex Cinéma, an outdoor French film festival that showcased film talent, brought life to the Sussex Heritage Courtyards and promoted bilingualism in the National Capital Region on the occasion of the 400th anniversary of the French presence in North America.

In awarding the Leon Leadership Award to Mr. Beaudry, the Commissioner pays tribute to an individual who has shown exemplary leadership—not only within an organization, but also among Canadians—and who serves as a model for other heads of organizations.

The 2004–2005 Success Stories

Language training

Agriculture and Agri-Food Canada

Agriculture and Agri-Food Canada has set up a voluntary bilingual capacity-building program called *Our Bilingualism* to offer second language training to employees occupying unilingual positions and to provide a framework for other official languages initiatives that foster greater bilingualism within the department. The budget for this program has been set up as a separate fund within the Human Resources Team, and there is a process to determine funding priorities.

Canada Revenue Agency

Canada Revenue Agency understands that language retention is equally as important as language training. The Agency launched a virtual language retention centre to help employees maintain or regain their second official language skills and, as a result, improve the quality of service to the public. Université Sainte-Anne in Nova Scotia delivers this pilot program to approximately 15 participants in six Atlantic centres. Employees take part in videoconference sessions and workshops. What a great way to maintain bilingual capacity!

National Research Council Canada

In fall 2004, the National Research Council's official languages committee developed an incentive campaign for the maintenance of second language skills. Participation in this innovative campaign by both learners and

helpers is purely voluntary. Employees wanting to practise their second language pair up with those who wish to help. Employees can also participate in lunch chats in their second official language. In addition, participants who achieve their personal linguistic goals or pass the Second Language Evaluation tests receive a Certificate of Recognition. To illustrate the buddy system, the campaign poster shows two tennis players in action. This is a way of reminding employees that in order to maintain their second language skills, they have to practise!

As part of the campaign, the committee distributed a number of tools to all Council employees: a desk sign for employees who wish to practise their second-language and another for supervisors and employees who wish to offer their colleagues the choice of speaking in English or French. In addition, learners and volunteers can wear a pin to identify themselves as such. What a great initiative to make learning a second official language informal and fun!

Statistics Canada

Statistics Canada has developed a French-language training program entitled *Accéléré* as a way to increase language training opportunities for its employees. This full-time program enables employees with an intermediate level of proficiency in French oral interaction to attain superior proficiency. The students and facilitators create the course content individually and collectively, based on their personal and professional experiences. The goal of this program, which is offered twice a year in the National Capital Region, is to train 36 participants per year.

Newfoundland and Labrador Federal Council

The federal administration in Newfoundland and Labrador continues its efforts to promote both official languages. In fact, it co-operated with Memorial University of Newfoundland and Labrador to develop a course for public servants entitled *French for the Workplace*, despite the fact that the region is not designated bilingual for language-of-work purposes. Public servants in Newfoundland and Labrador understand that practising a language on a regular basis contributes greatly to its retention.

Pacific Federal Council

Many federal institutions in British Columbia face the important challenge of ensuring that their employees make an active offer of service in both official languages to the public. To meet this challenge, the Pacific Federal Council developed an innovative course entitled *Parlez-vous français?* ("do you speak French?") to give staff a clear understanding of what an active offer of service is and why they need to provide it. An interesting tool developed by the official languages committee for this course is a mouse pad that gives basic phrases in both languages and their pronunciation in French. This initiative helps employees feel more comfortable about making an active offer of service and encourages the public to use French when receiving services from bilingual offices of the federal administration in British Columbia.

Promotion of official languages

Quebec Federal Council

The Quebec Federal Council held the 2005 Forum on Linguistic Duality on February 22. This was a new initiative for the Quebec Region. The theme of the event was "Parle-moi, I'm listening." The forum, which drew some 206 participants, was an opportunity to reflect, to share best practices and to gather information on official languages issues in the federal Public Service in the Quebec Region. Although participants discussed all the parts of the Act, they examined those dealing with language of work and equitable participation most closely, since both these issues are of particular importance to the Quebec Region.

Canada Revenue Agency

Canada Revenue Agency's Toronto Centre Tax Services Office (TCTS) has introduced initiatives to promote official language policies and best practices. In celebration of *Les Rendez-vous de la francophonie* and St-Jean Baptiste Day, the TCTS, which was the first office in the Southern Ontario Region to have its own Official Languages Committee, organized festivities to create awareness of French culture and language. The Committee prepared events such as contests, invited speakers from French organizations in the community to speak to employees and awarded prizes. The festivities enabled employees to gain a greater appreciation of French culture.

Supreme Court of Canada

The Supreme Court of Canada joined in the spirit of celebrating our nation's French heritage. To launch the celebration of *Les Rendez-vous de la francophonie*, a judge of the Court delivered a speech on language rights in Canada to employees of the Court. Also, as part of the festivities for its employees, the Supreme Court of Canada organized special activities such as games to test language skills and the viewing of a French film, and held an information session given by the Director of Human Resources on new directions for official languages.

Development of official language minority communities

Prince Edward Island Federal Council

As a way to better contribute to the development of the province's Acadian and Francophone community, the Prince Edward Island Federal Council's Official Languages Committee examined the *Plan Vision*, a five-year community development plan for Acadians and Francophones in the province. The Plan addresses community development areas such as economic activity, heritage and culture, education and training, and community services. In order to ensure that each department in the province becomes involved as required, the Committee examined each of the recommendations in the plan to determine which department could provide support to the communities in the form of financial or material resources, or expertise.

The Commissioner of Official Languages wishes to recognize some encouraging initiatives in other sectors of Canadian society.

Government of Nova Scotia

In the fall of 2004, the Government of Nova Scotia passed a bill on French-language services in Nova Scotia. The *French-language Services Act* will provide for the delivery of French-language services by designated departments, offices, agencies of government, Crown corporations and public institutions to the Acadian and Francophone communities. This new law confirms the Government of Nova Scotia's commitment to contributing to the preservation and growth of the Acadian and French-speaking minority communities in the province. This bill is a step in the right direction.

Manitoba Department of Justice

Manitoba Justice has made history! It opened the first bilingual provincial circuit court in St-Pierre-Jolys. Thanks to this initiative, Francophones can now use their own language before the courts. Furthermore, they can now obtain information in French on the department's programs and services through a legal services generalist hired by the Bilingual Service Centre. The department employees also benefit from the initiative, as this gives them the possibility to work in French as well. We commend the department for its leadership, which will ensure that citizens can access the courts and government services in both official languages in the French-speaking regions of Manitoba.

Ontario Ministry of Education

The Ontario Ministry of Education launched The *Aménagement Linguistique* Policy (A policy for Ontario's French-language schools and francophone communities) to help French language students maintain their culture and improve their academic performance and their self-esteem. The plan provides a guide for French-language school boards and school authorities to work with their communities to develop a local approach to countering assimilation and to improving student achievement and retention rates.

Community Partnership in New Brunswick

The Université de Moncton, the Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick and other organizations decided that New Brunswick needed a permanent body that could commission studies and examine the language landscape. The result was the creation of the Conseil de l'aménagement linguistique du Nouveau-Brunswick. The Council, whose mission is to ensure progress toward the equality of the two official linguistic communities in New Brunswick, brings together experts who will make recommendations in this respect to the government, municipalities, businesses and organizations in New Brunswick. Some of the areas the Council will work on include toponymy, the commercial landscape, tools and resources, and language of work.

Chambre de commerce de Québec

As part of the *Semaine Québec Multilingue* festivities, an Internet portal for English-speaking newcomers to Quebec was launched. This virtual gateway gives the English-speaking population access to a host of services offered in English in the greater Québec area.

The Web site, www.englishinquebec.ca, offers information on economic development, health and social services, employment, and education.

Congrès mondial acadien 2004

The Congrès mondial acadien 2004 was held in Nova Scotia. Thousands of visitors celebrated Acadian and French pride in Nova Scotia in commemoration of the 400th anniversary of the founding of Acadia. Relatives and visitors revelled in the excitement of reuniting with long-lost cousins and families from around the world and celebrated their roots and culture. Many took the time to reflect on what Acadia would be like in the next 20 years.

Société 2004 Society

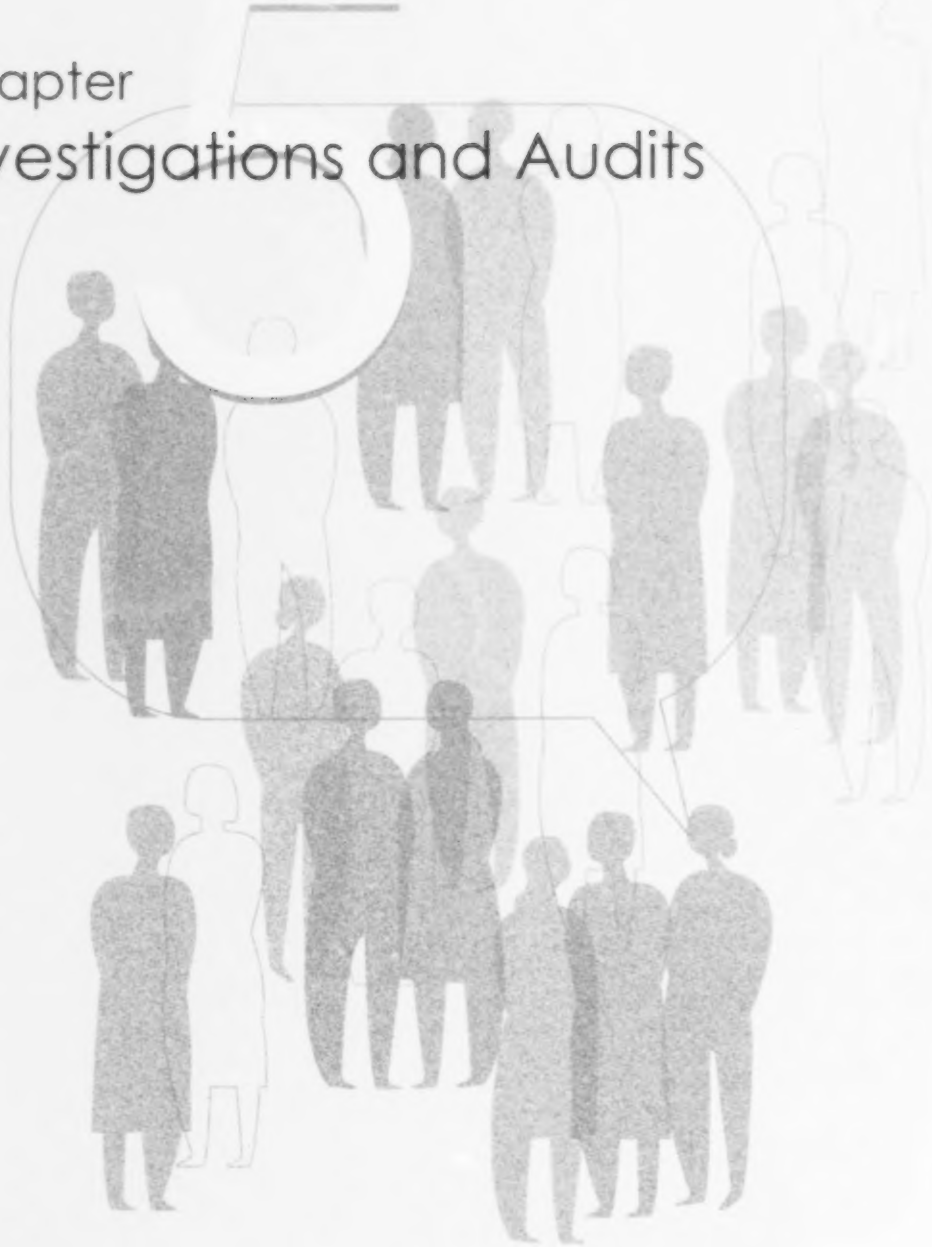
Société 2004 Society organized festivities to commemorate 500 years of French presence in Atlantic Canada. Francophones and Acadians took part in cultural activities held throughout 2004 in Newfoundland and Labrador. This also enabled the English-speaking population to learn about the French heritage in the region. The celebrations not only commemorated a rich French history and culture, but also generated significant economic benefits for the people who live in these communities.

Community Partnership in Newfoundland and Labrador

The Francophone population in St. John's, Newfoundland and Labrador, benefited from the opening of the new Centre scolaire et communautaire (CSC) des Grands Vents. The CSC combines services for the Francophone minority. It offers classes from preschool to grade 12, centres for seniors and youth, a resource centre, a gymnasium and a theatre, and serves as a meeting point for the region's Francophone community. Francophones of all ages can take part in French language social, cultural and educational activities.

Chapter 5

Investigations and Audits



Chapter 5

In this chapter of the report, we will focus mainly on the roles of the Commissioner of Official Languages as ombudsman and auditor.

As linguistic ombudsman, the Commissioner receives complaints from the public concerning the implementation of the *Official Languages Act*. If a complaint is deemed founded, the Commissioner then makes recommendations to address problems raised. The goal is more than mere compliance with the Act; it is to find solutions that result in lasting change. To do this, her investigators try to work as closely as possible with federal institutions during the investigation process to actively engage managers and decision makers in finding lasting solutions.

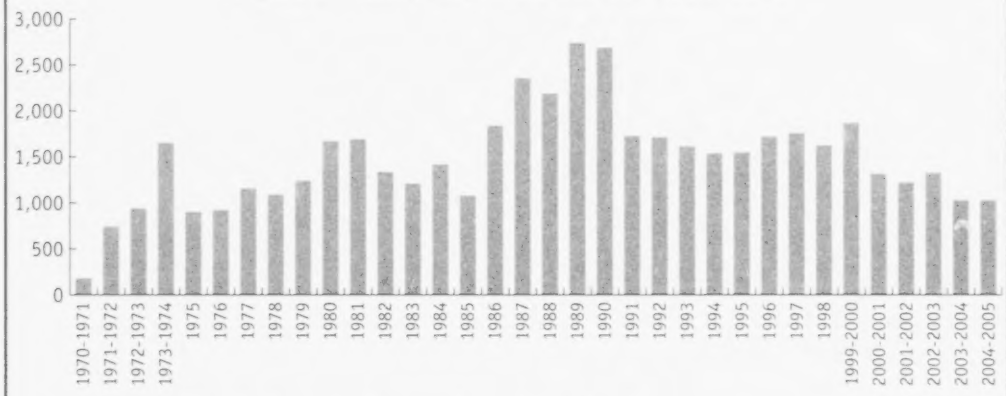
The drive for lasting change also shapes the Commissioner's approach to her audit function. Our audit methodology focuses on the root causes of non-compliance. We seek practices and policies that ensure full implementation of the Act.

35 years at a glance...

In view of the special nature of our annual report this year, where we have given a historical perspective of linguistic duality in our society over the past 35 years, we will also place the analysis of complaints for 2004-2005 in this historical context.

As Figure 1 shows, there was a gradual increase in complaints lodged from 1970 to 1986. Beginning in 1986, there was a five-year surge in complaint activity. In every one of these five years (1986 to 1990), the Office of the Commissioner of Official Languages (OCOL) received more complaints than at any time before or since, averaging over 2,000 per year. The number of complaints dropped in 1991 and then stayed relatively stable throughout the rest of the 1990s, averaging just under 1,700 complaints annually. The year 2000 saw another drop in the number of complaints. The level has remained reasonably constant since, averaging 1,250 complaints a year. A detailed analysis of complaints throughout this 35-year period follows.

Figure 1 – Complaints from 1970 to 2004–2005



Year (calendar years up to 1999, fiscal years from 1999 to 2005)
(1973–1974: 21-month period, 1999–2000: 15-month period)

The seventies: A gradual increase in complaints

During the first year of OCOL's existence, we received 181 complaints. The following year, the number rose to 745, in part because the Office became better known, and in part because there was a decennial federal census, which generated 63 complaints. During the following years, the complaints gradually increased, going from 906 in 1975 to the decade high of 1,243 in 1979. (For the year 1973–1974, Figure 1 indicates 1,665 complaints, but this number covers a 21-month period.)

A significant number of the complaints during the 1970s concerned language of work; this was probably spurred on by the resolution adopted by Parliament in 1973 on official languages in the Public Service. Public servants in the National Capital Region and air traffic controllers lodged the majority of these complaints.

During the period from 1970 to 1976, only 6.5% of the complaints lodged originated from the Atlantic region. However, an OCOL regional office was established in Moncton, New Brunswick, in 1977. This created greater visibility for official languages in the Atlantic region; in 1978, 17% of complaints originated from this region. The results were similar in Winnipeg; when a regional office was established there in 1978, the complaints received from this region went from 0.7% to 7% the following year.

On May 4, 2004, the Commissioner inaugurated a Liaison Office in Sudbury, Ontario. Among the numerous guests were representatives from various fields such as politics, government institutions, business, education, culture, the media and Anglophone and Francophone community organizations. The Liaison Officer will contribute to the development of a dialogue with the organizations and institutions that play an essential role in the growth and development of both official language communities in Northern Ontario. The presence of the Office of the Commissioner in this region will also help to identify opportunities for development, partnership and bridge-building with organizations representing the English-speaking community in order to foster exchanges between the two linguistic communities.

variations

ber of complaints
nd 1,696 complaints,
axwell Yalden
nual Report that this
on of the linguistic
nents, but was proof
hat their linguistic

r of complaints
n 1985, the
1,080 complaints,
er since 1976.
oted in complaints
e, the publication
ty language press
Air Canada.

n the second half
eriod from 1986 to
aints averaged over
more complaints
ose years than had
previous record year.
were lodged, the
history.

nbers could have
es of the Canadian
e (CSIS) lodged
nd 456 complaints
-only documents sent
atistical purposes,
these complaints for
on so as not to
However, they still
g workload.

tors that contributed
mplaints. First of all,
rated passionate
bringing the
es to the forefront of
generating intense
e same time, the

Commissioner was promoting the newly revised *Official Languages Act* and the issue of language of work. In the Annual Report of 1990, Commissioner D'Iberville Fortier commented that, since the enactment of the new Act in 1988, there had been a 25% increase in complaints.

The nineties: A stabilization

In the nineties, the number of complaints stabilized at about 1,700 per year. Although it appears that there was an increase in the number of complaints during the year 1999–2000 (1,872 complaints), this period in fact covered 15 months (during the transition from calendar to fiscal years), and so was in line with overall performance during the decade.

The new millennium: Decreasing numbers a general trend

During the last five years, the number of complaints received has further decreased to about 1,200 per year. Why? There are a number of possible explanations. For example, we have heard from complainants over the past few years that the complaint investigation process does not guarantee that the problems encountered will be fixed permanently. Certain types of problems, such as minority press complaints and complaints concerning Air Canada's service to the public, keep recurring. It is interesting to note that these two problem areas account for 25% of our service to the public complaints.

Other reasons also account for some of the decrease in complaints in the last five years. For example, the OCOL 2003–2004 Annual Report noted that there had been a decrease in complaints against Air Canada while it was restructuring.

On a more positive note, a part of the decrease can be linked to progress being made by certain institutions. VIA Rail, for example, has made

changes to its hiring practices over the last few years. This has improved service to the public: complaints have dropped over the past five years, from 49 in 1999–2000 to 17 in 2004–2005.

It is also possible that many Canadians do not understand their linguistic rights well enough to know when and how to lodge complaints. Complaint volumes often increase when language issues are brought to the forefront, either through information campaigns or media interest. The recent media coverage of the April 2004 Treasury Board directives on imperative staffing probably contributed to the increase in the number of complaints from English-speaking public servants about career advancement and the language designation of positions. Normally about 20% of these types of complaints come from English-speaking employees, but this year the figure rose to 47%.

It is our view that a combination of all factors cited above is at play. This office will monitor these trends over the next year. We will also continue to promote linguistic rights, sensitizing federal institutions to their responsibilities, and reminding citizens of their rights.

2004–2005: The year in detail

Given the ebb and flow of complaints over the years, where are we now? The following sections provide detailed information on the day-to-day work of the Commissioner as language ombudsman and auditor throughout 2004–2005.

Information requests

After a dramatic rise in information requests last year (to 994 from 516 in 2002–2003), the number of information requests has returned to previous levels this year. Of the 373 requests for information received in 2004–2005, 43% (160) were from English-speakers and 57% (213) were from French-speakers. Most of the requests for information were general in nature (publications, statistics and access to language training).

Complaints

Here is the breakdown of complaints lodged over the past year:

- a total of 1,151 complaints, up 12% from the previous year;
- 74% (847) of complaints were admissible, about the same percentage as in previous years;
- as in the past years, most complaints (81%) came from French-speakers; and
- the number of complaints lodged by English-speakers increased from 145 complaints in 2003–2004 to 213 in 2004–2005 (an increase of 47%).

The present level of complaints reflects the general trend in the last four years.

Mode of complaint transmittal in 2004–2005

The majority of complaints this year were made by telephone (47%), by letter (19%) and by Internet (8%). The number of complaints made by Internet has remained stable in the last three years (8% in 2002–2003, 10% in 2003–2004, and 8% in 2004–2005).

Complaints investigation process

A complaint is deemed admissible when it deals with an obligation covered by the *Official Languages Act*, involves a federal institution subject to the Act and concerns a specific incident. If a complaint is admissible, it is investigated to determine whether there was a contravention of the Act (the complaint is founded) or no contravention of the Act (the complaint is unfounded).

At the end of this process, both the complainant and the institution are informed of the decision and, when recommendations are made, given the opportunity to comment. OCOL also conducts follow-ups as required to ensure that recommendations have been implemented.

When appropriate, OCOL works with the institution against which the complaint was lodged to find a quick resolution to the complaint. This year, 35% of all complaints received were streamed through our rapid resolution process. Most are dealt with within 60 days of receipt. For example, when we received a complaint that the quality of French was not adequate on the Web site of the Communications Research Centre Canada, an agency of Industry Canada, the institution was quickly able to both fix the immediate problem and put measures into place to reduce the possibility of a recurrence. As a result, we were able to inform the complainant about the measures taken within a month of receiving the complaint.

Analysis of complaints

The increase in the number of complaints in 2004–2005 (compared with 2003–2004) is partly due to concerns about the equitable participation of English-speaking and French-speaking public servants at all levels in federal institutions. This increase is, in our view, related to the Treasury Board directives of April 1, 2004, requiring that bilingual positions be staffed with people who already meet the linguistic requirements of the positions (except in special cases).

Two other events in 2004 contributed to the rise in complaints:

- Air Canada emerged from restructuring: while Air Canada was undergoing restructuring, we noticed a drop in the number of complaints. This changed once the restructuring was completed in fall 2004.
- A federal election led to a sharp rise in the number of complaints against Elections Canada.

Figures 2, 3 and 4 show the origin of admissible complaints by region and by language group (Anglophones and Francophones).

The majority of admissible complaints came from French-speakers within the National Capital Region (NCR), Ontario and the Atlantic provinces. This is consistent with previous years.

Figure 2 – Number of admissible complaints by region
April 1, 2004 to March 31, 2005

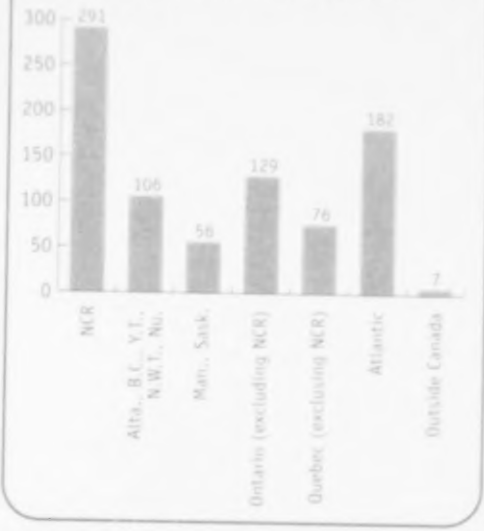


Figure 3 – Number of admissible complaints from French speakers
April 1, 2004 to March 31, 2005

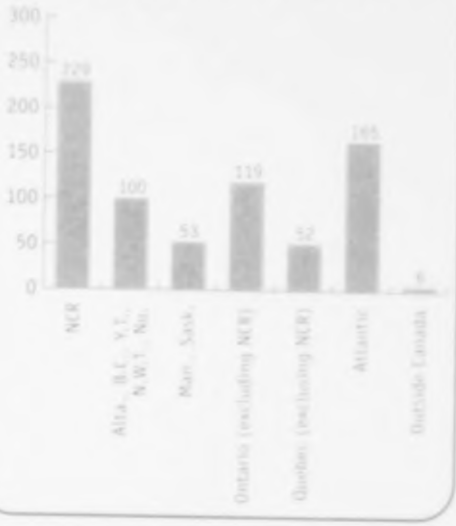
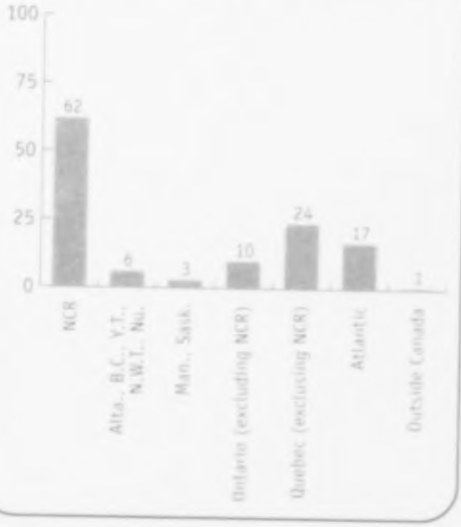


Figure 4 – Number of admissible complaints from English speakers
April 1, 2004 to March 31, 2005



The ten most targeted institutions

More than half (53%) of the admissible complaints concerned 10 institutions. In general, these institutions are in close contact with the public, and as a result, language of service accounted for 69% of the admissible complaints received. Table 2 shows the number of admissible complaints against these 10 institutions, with a detailed breakdown. Although these complaints are admissible, they are not necessarily founded.

TABLE 2

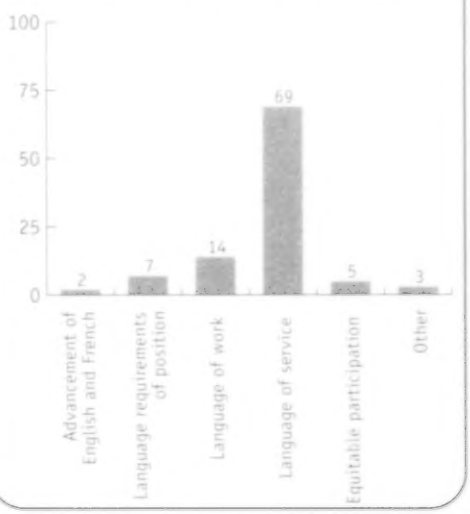
NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS AGAINST THE TEN MOST TARGETED INSTITUTIONS AND STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 2004 to March 31, 2005

Department/Institution	Total admissible	Founded	Unfounded	Under Investigation	Others
Air Canada	84	5	1	77	1
Public Works and Government Services Canada	51	11	1	39	0
Correctional Service Canada	49	3	6	40	0
Canada Post Corporation	49	24	4	21	0
Human Resources and Skills Development Canada	46	18	1	26	1
Elections Canada	46	0	1	45	0
Canadian Heritage	35	5	6	24	0
Canadian Air Transport Security Authority	35	5	0	30	0
Canada Revenue Agency	32	7	4	19	2
Department of National Defence	25	7	3	14	1

Figure 5 – Percentage of admissible complaints by major category

April 1, 2004 to March 31, 2005



Admissible complaints by major category

Over the years, about three quarters of admissible complaints have concerned service to the public, and another 12% to 15% concerned language of work. However, these percentages have fluctuated significantly over time. For example, between 1970 and 1986, almost 85% of the complaints concerned language of service to the public. By 1994, this was down to 77%, while complaints concerning language of work rose from 7% to 13%, and those on equitable participation and the advancement of English and French rose from 5% to 8%. It was not until 1994 that the Commissioner received the first complaint concerning Part VII of the Act dealing with the advancement of English and French.

Of the admissible complaints made during the past year:

- the 587 complaints about language of service represented a 25% increase from the previous year, and 69% of the receivable complaints lodged this year;
- 14% were about language of work;
- the 45 admissible complaints (5%) about equitable participation represented a 36% increase from the previous year;
- there has been a 29% decrease in complaints about the language requirements of positions (section 91 complaints), from 79 last year to 56 this year; and
- 16 complaints concerned the promotion of English and French (Part VII of the Act), a 52% decrease from the previous year.

TABLE 3

NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS BY PROVINCE/TERRITORY AND BY MAJOR CATEGORY

Province/Territory	Admissible complaints	Service to the public	Language of work	Language requirements	Promotion of English and French	Equitable participation	Others
Newfoundland and Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Prince Edward Island	17	13	0	1	0	0	3
Nova Scotia	71	49	0	8	0	1	13
New Brunswick	91	43	27	15	0	5	1
Quebec	76	48	17	6	1	1	3
National Capital Region (Quebec)	58	33	17	4	2	2	0
National Capital Region (Ontario)	233	134	39	18	8	28	6
Ontario	129	110	10	2	2	5	0
Manitoba	37	36	0	1	0	0	0
Saskatchewan	19	17	0	0	1	1	0
Alberta	43	37	5	0	0	0	1
British Columbia	52	48	0	1	0	2	1
Yukon Territory	10	8	0	0	2	0	0
Northwest Territories	1	1	0	0	0	0	0
Nunavut	0	0	0	0	0	0	0
Outside Canada	7	7	0	0	0	0	0
TOTAL	**847**	**587**	**115**	**56**	**16**	**45**	**28**

Note: Approximately 74% of complaints are admissible. Complaints that are not investigated are referred to an appropriate institution or refused because they do not fall under the jurisdiction of the *Official Languages Act* or its Regulations.

The category "Others" includes mainly complaints regarding notices, administration of justice and discrimination as a result of lodging a complaint.

Service to the public

The five major categories of admissible complaints about service to the public were the following:

- ground services for the travelling public (22%);
- person-to-person communication (18%): receptionists, customs officers, postal workers, police officers, and so on, who do not actively offer services in both official languages or who do not provide services in the language of choice of the client;
- written communications (17%);
- communications in the media (10%): nearly all of these complaints were about the lack of advertising in official language minority publications; and
- telephone communications (10%).

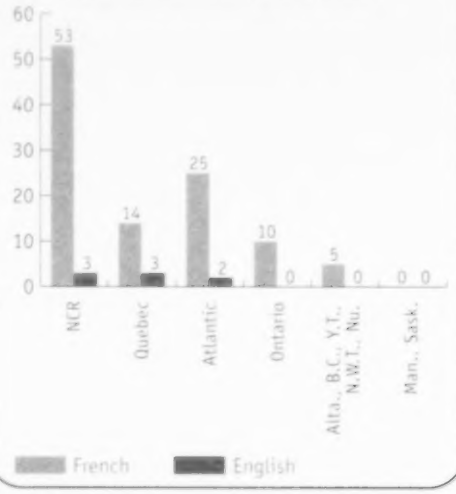
Language of work

Most of the 115 admissible complaints about language of work were as follows:

- 49% from the National Capital Region;
- 23% from the Atlantic provinces; and
- 15% from Quebec.

Of these complaints, 32 (28%) concerned internal communications, 15 (13%) concerned professional development, and 13 (11%) concerned written communication.

Figure 6 – Number of admissible complaints about language of work, by language of complainants
April 1, 2004 to March 31, 2005



Equitable participation

This year there was a 36% increase in admissible complaints (from 33 to 45) concerned with the lack of equitable participation of the two official language groups in the Public Service. In over one third of these cases, it was alleged that English-speaking and French-speaking public servants did not have the same opportunities for promotion within their institution. This increase, as well as a number of complaints concerning access to language training, was related to the new policy on imperative staffing, as noted earlier.

Language requirements of positions

This year 7% of admissible complaints were about the language requirements of positions, down from 10% last year but close to the 2002–2003 level of 6%.

Advancement of English and French

Sixteen admissible complaints identified possible contraventions of Part VII of the Act, which sets out the government's commitment to favour the development of Canada's English- and French-speaking minorities and to promote full recognition and use of English and French in Canadian society. This represented a decrease of 52% from the previous year, from 33 admissible complaints to 16. However, last year's total was unusually high: up from 19 in 2002–2003 and 10 the year before, probably due to increased awareness of the issue in the media and among minority communities. Therefore, the number of Part VII complaints this year represented a return to previous levels.

Of the 16 Part VII complaints lodged, 12 (75%) were lodged by French-speakers. The Part VII complaints were directed at the following institutions: four complaints against Canadian Heritage, three complaints against Foreign Affairs Canada, two complaints each against Health Canada and Citizenship and Immigration Canada, and one complaint each against the Canadian Broadcasting Corporation, Correctional Service Canada, Indian and Northern Affairs Canada, Industry Canada, and the Privy Council Office.

Some interesting cases resolved in 2004-2005

The text boxes on this and subsequent pages highlight some interesting cases resolved this year. They include results of investigations and follow-ups to ensure implementation of recommendations that were made previously.

PART IV – SERVICE TO THE PUBLIC

Subject matter	Institution	Issue	How resolved
Third parties	Office of the Ethics Commissioner	Witnesses were not given the opportunity to be sworn in or to give testimony in their preferred official language. **Founded**	Future contracts between the Office and its legal agents will contain a clause requiring that the preferred official language of witnesses be respected. The Office of the Ethics Commissioner has modified its procedures accordingly.
Training offered to outside clients	Royal Canadian Mounted Police	The Gatineau Police Force requested training in French but the RCMP could only provide it in English. **Founded**	The RCMP had the course material translated and the course can now be given in French.
Federally funded organizations	Health Canada	The Saint John Family Resource Centre and the Fredericton Regional Family Resource Centre in New Brunswick were unable to provide services in French. **Founded**	Health Canada has agreed to ensure that these centres provide services in the two official languages since there is a significant demand in each of these offices for service to be provided in both official languages.
Use of minority press	Public Works and Government Services Canada, Treasury Board Secretariat, Public Service Human Resources Management Agency of Canada and Canadian Heritage	Follow-up on recommendations made in 2002 that advocated providing clearer communications policies and guidelines on advertising to ensure equal treatment of both official languages. **Founded**	Five recommendations have been fully implemented, three have been partially implemented and nine are still under way. The Commissioner considers that the measures taken are a step in the right direction, but that there is a need to pick up the pace.

PART V – LANGUAGE OF WORK

Subject matter	Institution	Issue	How resolved
Work instruments	Parks Canada	The institution failed to provide simultaneous translation and documents in both official languages at National Occupational Health and Safety Policy Committee meetings. **Founded** with respect to documents.	We determined that the institution was not obligated to provide simultaneous translation. However, all documents provided during these meetings are now translated.
Central services	Environment Canada	The department's Human Resources Office in Downsview, Ontario, was unable to provide services in French to staff working in the National Capital Region. **Founded**	We recommended that the institution take appropriate administrative measures to provide services in French until the Downsview office has the required bilingual capacity, that it develop a clear directive on active offer, provide staff training on official languages obligations and monitor the provision of service in the preferred official language of clients.

PART VI – EQUITABLE PARTICIPATION

Subject matter	Institution	Issue	How resolved
Career opportunities	Public Service Commission	The pass mark for the PSC-310 test, approved as an alternative to a university degree, differs depending on whether the language of the test is English or French. **Not founded**	The complaint was unfounded because pass marks were established according to generally recognized measurement principles and take into account the inherent degree of difficulty peculiar to each official language. Thus, both linguistic groups have an equal chance of success on this test.
Transfer opportunity	National Defence	An employee alleged that he was penalized on an assessment for an occupational transfer due to the results he achieved on a training course, which he was required to undergo in French, his second language. **Founded**	Although the Department maintains that the employee was not penalized on his assessment since he received the occupational transfer, the department did amend the complainant's Personnel Selection Report to indicate that he completed the training in his second official language.

PART VII – ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

Subject matter	Institution	Issue	How resolved
Web sites of diplomatic missions	Department of Foreign Affairs	Follow-up on recommendations made in 2002 to ensure equal status of English and French on Web sites of Canadian missions abroad, foreign diplomatic missions in Canada, and international organizations. **Founded**	All surveyed Web sites of Canadian missions abroad are now in both official languages. The Department will continue to encourage foreign countries (half of which provide content in English only) to use both languages on their mission Web sites, and to promote the use of French within international organizations.
Electoral boundaries	Federal Electoral Boundaries Commission of New Brunswick	Proposed electoral boundary changes for the district of Acadie-Bathurst threatened the preservation and development of three Francophone parishes in New Brunswick. **Founded**	The Commissioner recommended that the Electoral Boundaries Commission of New Brunswick re-examine its proposal, taking into account its obligation to respect the government's Part VII commitment to enhance the vitality and support the development of official language minority communities. A Federal Court challenge, in which the Commissioner intervened, contributed to the reintegration of the parishes into their original districts.
Hours of service	Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC)	The reduction in hours of service at HRSDC's office in Wellington, P.E.I., has a negative impact on the socio-economic development of the Francophone community in the province's Evangeline region. **Founded**	The Commissioner views as positive a meeting held between the Department and the community. However, it has not yet resulted in improvements in service. The Commissioner recommended that the Department review its decision to reduce service in order to ensure that it supports the community to the full extent of its mandate in accordance with Part VII.

PART VII – ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH (continued)

Subject matter	Institution	Issue	How resolved
Promotion of linguistic duality	Canadian Broadcasting Corporation	Comments were made on the English television network and French radio network of CBC, which many Canadians considered discriminatory against the other official language group. The original complaints dealt with discrimination, and as such were not deemed admissible; however, we did review how CBC took into consideration Part VII of the Act. This resulted in two recommendations that were made to the institution.	The Corporation has agreed to include a specific reference to linguistic duality in its program policies and standards, as well as in its orientation procedures and practices for new employees.

AUDITS

Two audits were completed this year. The first dealt with the Community Futures Program and the second involved the Canadian Tourism Commission. The first audit focused on Part IV of the Act, dealing with services to the public, and Part VII of the Act, which sets out the government's commitment to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development, as well as foster the full recognition and use of both official languages in Canadian society. The scope of the second audit included only Part VII of the Act.

Community Futures Program

In May 2004, OCOL undertook an audit to evaluate the services provided by the Community Futures Program, which is administered by the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Canada Economic Development for Quebec Regions (CED), Industry Canada's (IC) Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario (FedNor) and Western Economic Diversification (WD). Under this Program, a national network of Community Futures Development Corporations (CFDCs) has been created to diversify the economy in Canada's rural regions. In Atlantic Canada, these corporations are called Community Business Development Corporations (CBDCs). The four federal institutions are responsible for ensuring that the CFDCs and CBDCs comply with the requirements of parts IV and VII of the *Official Languages Act*.

The audit revealed that, despite efforts made by ACOA, CED and IC/FedNor, the services provided by the CFDCs in Quebec and Ontario as well as

those provided by the CBDCs in Atlantic Canada are inadequate. WD has integrated into its network the Francophone Economic Development Organizations (FEDO). They consult the minority community during their strategic planning and prepare a plan for each of the four western provinces. The FEDOs examined offered excellent services in French, and the documentation, signage and Web site were available in that language. All four institutions now have official languages clauses in their agreements, although in some cases the clauses need to be more explicit. CED, IC and WD have taken additional measures to inform the CFDCs of their linguistic obligations.

The Commissioner made 18 recommendations, mainly to ACOA, CED and IC, aimed at improving the compliance of CFDCs and CBDCs with the *Official Languages Act*. Above all, they must extend an active offer of service and possess a sufficient linguistic capacity to provide service of comparable quality in both languages. They must develop mechanisms for assessing the quality of service in both languages, as well as performance indicators for measuring the results achieved in supporting the development of Canada's English- and French-speaking communities. To this end, they must consult separately with official language minority communities during their strategic planning in order to ensure that the needs of the community are clearly identified.

The federal institutions advised that they would implement the majority of the audit recommendations. The recommendations that have not been accepted, or that have been partially accepted, deal with the implementation of Part VII of the Act. Three of the four federal institutions are of the view that Part VII obligations do not apply to CFDCs and CBDCs. In our opinion, the obligations of federal institutions, in the context of the mandates entrusted to CFDCs and CBDCs, encompass responsibilities relating to Parts IV and VII of the Act.

Canadian Tourism Commission

In August 2004, OCOL undertook an audit of the Canadian Tourism Commission (CTC) to evaluate the Commission's implementation of Part VII of the Act dealing with how the CTC fosters the use of English and French in Canada and projects Canada's bilingual character.

The audit showed that the CTC does not yet have an official languages policy and guidelines, and that most of its managers and employees know little about the Commission's obligations under the Act. Although the CTC has an action plan for implementing Part VII, the plan does not include precise and measurable objectives. Moreover, the Commission has no mechanism for evaluating its official languages performance. Out of some 250 partnership agreements that the CTC has concluded over the past three years, only 2% have been with official language minority communities, and no formal consultation mechanism has been established to determine the economic development needs of these communities. Moreover, the CTC does not make sufficient use of its publications and Web sites as a means to promote English and French in Canada and abroad.

The Commissioner recommended that the CTC establish an official languages policy and distribute it to all staff, draw up an appropriate action plan for implementing Part VII, consult official language minority communities (taking into account its obligations in its partnership agreements), and adopt mechanisms to monitor performance and ensure management accountability. The audit concluded that senior managers must show more leadership and take the steps needed to remedy the shortcomings identified.

Overall, the Commissioner was satisfied with the measures proposed by the CTC to implement those recommendations.

Conclusion

Conclusion

As seen in Volume I, there has been considerable progress on Canada's language front over the past 35 years. In this volume as well, there are clear signs, particularly in the chapter on successes and the Leon Leadership Award, that the Government of Canada is actively pursuing efforts in several fields for improved results with regard to official languages. Still, there is much work that remains to be done.

The results of our investigations and audits show that improvements are needed in the areas of service to the public, language of work, and the development of minority language communities. These are the issues that will continue to hold our attention, especially as the government seeks to develop new ways to deliver its services to Canadians in the 21st century.

For the first time, our performance report card offers an evaluation summary of the implementation of the official languages program in 29 institutions. These assessments make it quite clear that simply having an infrastructure in place is not enough. Rather, the result on the ground must be consistent with policies and directives.

Stronger and more visible leadership is needed to counteract this slow and timid approach, and to advance certain strategic portfolios that were the subject of recommendations in last year's Annual Report. For example, there is the need to pursue legislative or regulatory avenues to clarify the legal scope of Part VII of the Act.

The government's *Action Plan for Official Languages* is on an uncertain course. While we applaud the government's leadership in establishing this plan, we remain concerned, two years after its launch, about a lack of co-ordination and cohesion. This nonchalant attitude means lost momentum and credibility.

Put briefly, work in the area of official languages is stagnating. Stronger political and administrative leadership is required. This is what we observed in Volume I as well. Whenever such a vacuum in leadership occurs, official languages lose ground. Our political and administrative leaders must chart a clearer course, by proposing a generous and stimulating vision for our society. Canada's linguistic future depends on it.

Index

Index

Action Plan for Official Languages, 4–8
- accountability framework, need for, 7
- Canada-Community Agreements and, 6
- clarification of responsibilities, 7
- delays, 5–6
- and early childhood development, 6
- financial transparency requirement, 7
- implementation, 8
- initiatives and government departments, 5
- need for improvements, 6
- progress in year 2, 5
- progress report, 4–5
- slow start in year 1, 4–5

Active offer, 23

Advancement of English and French, 41, 45–46

Agriculture and Agri-Food Canada, 27

Air Canada, 13, 36
- *Air Canada Public Participation Act*, 13

Audits, 46–47
- *Official Languages Act*, 46–47
- Part IV of the Act, 46
- Part VII of the Act, 46
- Community Futures Program, 46
- Canadian Tourism Commission, 47
- Audit on telephone service, 27

Beaudry, Marcel, and National Capital Commission, 26–27
- linguistic duality, 27

Bélanger, Mauril, 10, 11

Bernard Pivot's *Les trophées de la langue française*, 27

Bilingual points of service, identification of, 23

Bilingual service, 23

Bill S-3, 11

BUROLIS database, 23

Business Assistance pilot project, 27

Canada-Community Agreements, 6

Canada Revenue Agency, 12, 27, 28, 29

Canadian Heritage, 5-6, 15
- Action Plan, 5
- leadership wanting, 5-6
- Protocol Agreement, 5
- minority language education and second language teaching, 5

Canadian Tourism Commission (CTC), 47

Centre scolaire et communautaire (CSC) des Grands Vents Newfoundland and Labrador, 30

Citizenship and Immigration Canada, 5, 12

Commissioner's Leon Leadership Award for 2004-2005, 26-27

Commissioner's recommendations, review of progress, 10-15
- bilingual education objectives, provincial reporting, 13
- clarification of legal scope of Part VII, 10
- completion of review of Official Languages policies, 10
- federally appointed judges, bilingual capacity, 14
- health agreements between Canada and provinces, 14
- language rights, public and Air Canada employees, protection by legislation, 13
- Management Accountability Framework, 12
- Ministers of Education annual report, 13
- promotion of linguistic duality, 15
- results-based assessment, 12
- spending review re Official Languages Program, 11

Commissioner's roles, 1

Community Futures Program, 46-47
- recommendations of the Commissioner, 47

Community Partnership in Newfoundland and Labrador, 30

Complaints, 32-41
- admissible complaints by major category, 38-46
- advancement of English and French, 46
- analysis of, 36-37
- equitable participation principle in workplace, 40

interesting cases resolved in 2004–2005, 42–46
language of work, 33
language of work cases, 43
language requirements, 41
mode of transmittal of, 36
in the 1970s, 33
in the 1980s, 34
in the 1990s, 34
in the new millenium, 34-35
service to the public cases, 40, 42
ten most targeted institutions, 37-38
in 2004–2005, 35–36
investigation process, 36

Congrès mondial acadien, 2004, 30

Council of Ministers of Education, Canada (CMEC), 6
Post-secondary, 6

Dryden, Ken, 6

Early Childhood Development, 6

English, advancement of, 41, 45

Environmental Scan: Access to Justice in Both Official Languages,
Justice Canada report, 14

Equitable participation, 40, 44

Federal-provincial-territorial health agreements, 14
Federal Public Service, and Action Plan, 5

Forum on Linguistic Duality (2005), 28

Forum des maires de la péninsule acadienne case, 11

Francophone Summit (2004), 27

French, advancement of, 41, 45

French-language Services Act (Nova Scotia), 29

French for the Workplace (course), 28

Gauthier, Sen. Jean-Robert, and Bill S-3, 10

Government commitment to English and French minorities, 41

Health agreements, 14

Health Canada, 5

Industry Canada, 5
Francocommunautés virtuelles program, 5

Information requests, 2004–2005, 35

Internet portal for English-speaking newcomers (Quebec), 30

Investigations and Audits, *see* Audits; Complaints

Institut français (Saskatchewan), 6

Justice Canada, 5
- Access to Justice in Both Official Languages Support Fund, 5
- bilingual capacity of federally appointed judges, 14

Language Bursary Program, 6

Language evaluation method, 10
- Canada School of Public Service, 10
- Public Service Commission of Canada, 10

Language Industry Association, 5

Language requirements of job positions, 41

Language training, 27–28
- *Accéléré* language training program, 28
- buddy system, 28
- Certificate of Recognition, 28
- effectiveness and accessibility, 10
- *Our Bilingualism* course, 27
- Second Language Evaluation Tests, 28
- virtual language retention centre, 27

Language of work, 33, 40, 43

Leon Leadership Award for 2004–2005, 26–27

Linguistic duality, 15

Manitoba Bilingual Service Centre, 29

Manitoba Minister of Justice, 29

Memorial University, Newfoundland and Labrador, 28

Minority language instruction, 6

National Capital Commission (NCC), 26-27

National Research Council of Canada, 27–28

New Brunswick, official language initiatives, 30
- Community Partnership in New Brunswick, 30
- Conseil de l'aménagement linguistique du Nouveau-Brunswick, 30
- Improvement in delivery bilingual services, 23

Newfoundland and Labrador Federal Council, 28

Newfoundland and Labrador Community Partnership, 30

Newfoundland and Labrador, Centre scolaire et communautaire, 30

Nova Scotia *French-language Services Act*, 29

Nova Scotia Government, 30

Official language minority communities, 29–30

Official languages, promotion of, 28–29

Official Languages Act
- Commissioner's recommendations, 10
- Part VII review, 11
- proposed legislative amendments, 13
- Supreme Court of Canada re *Forum des maires* case, 11
- systemic problems, 24

Official Languages Monitor Program, 6

Official languages policies
- and Bill S-3, 11
- legal scope, clarification, 10–11,
- review of, 10

Ontario Ministry of Education, 30

Our Bilingualism, 27

Pacific Federal Council, 28

Parlez-vous francais? (course), 28

Performance assessment, 19

Performance Report Card, 18–24
- analysis and conclusions, 23–24
- economic-transport-security portfolio (table), 20–21
- fact sheets, 23
- language capacity data, 24
- methodology, 18–19
- performance assessment, 19
- rating guide, 18
- results, 19-22
- sample for on-site observations, 19
- social-cultural-other institutions portfolio (table), 22
- sources of information for, 19
- stagnation in the quality of service to public, 23
- systemic problems, 24
- weaknesses in the identification of bilingual points of service, 23-24

Plan pursuant to Part VII, 15

Plan Vision, 29

Prince Edward Island Federal Council, 29

Promotion of Official Languages, 28–29

Chambre de Commerce de Québec, and, 30

Protocol Agreement re minority language education and second language training, 5

Public Service Human Resources Management Agency of Canada,
- Action Plan, 5
- Commissioner's recommendations, 12

Quebec Federal Council, 28

Quebec Internet Portal, 30

Recommendations, *see* Commissioner's recommendations, review of progress

Social Development Canada, 6

Société 2004 Society, 30

Statistics Canada, 28

Success stories, 2004–2005, 27–30
- development of official language minority communities, 29–30
- encouraging initiatives, 29–30
- language training, 27
- promotion of official languages, 28–29

Sudbury (Ontario) Liaison Office, 33

Summer Language Bursary Program, 6

Supreme Court of Canada, 29

Sussex Cinema, 27

The Aménagement Linguistique Policy of the Government of Ontario, 30

Tables, and Performance Report Card, 19

Transport Canada, 12

Trophées de la langue française, Les, 27

Université Sainte-Anne (Nova Scotia), 27

VIA Rail, 34

Notes

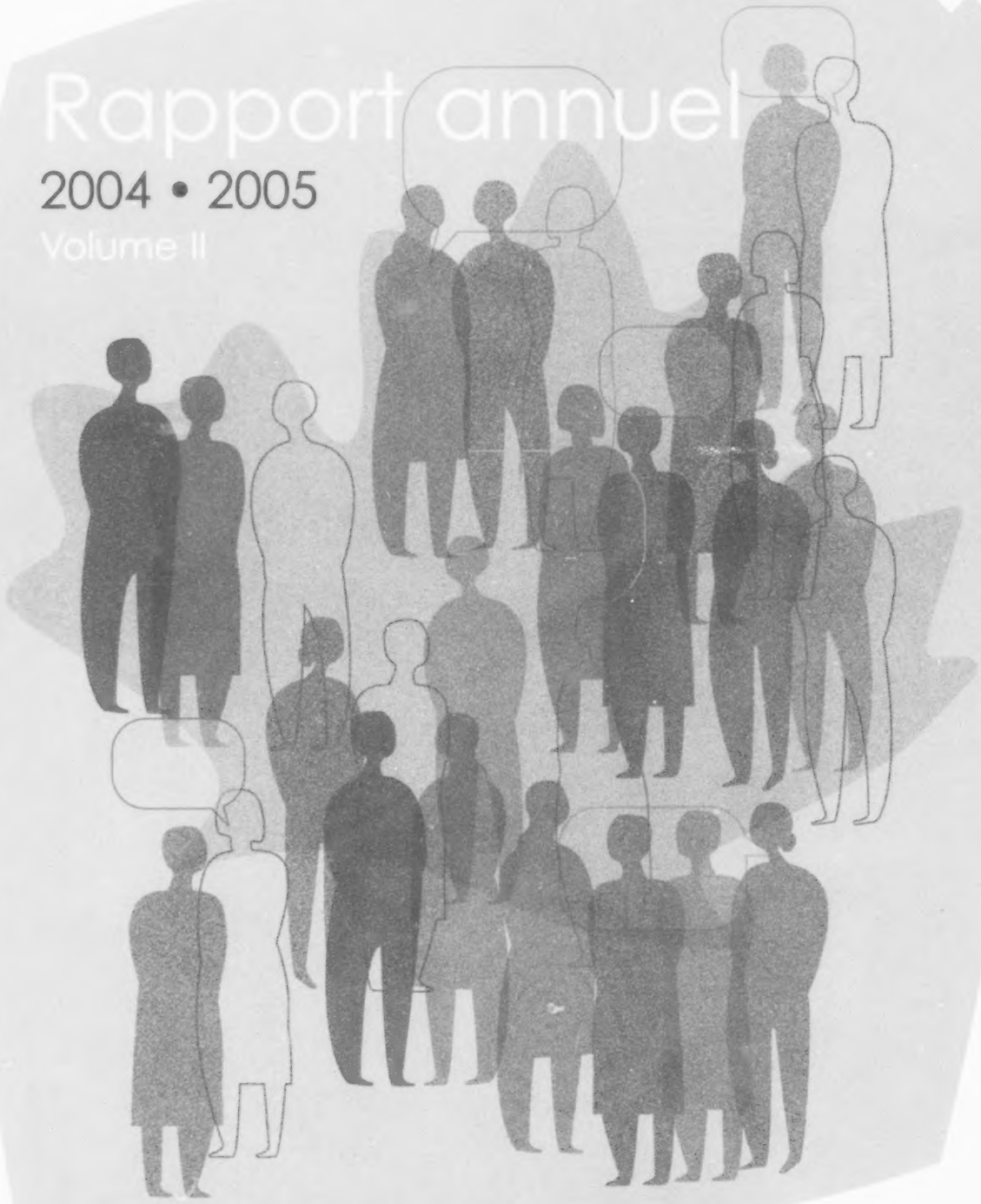
Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages

Rapport annuel

2004 • 2005

Volume II



Pour communiquer avec le
Commissariat aux langues officielles,
composez sans frais le 1 877 996-6368.

Illustrations de Jérôme Mercier

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005

No de cat.: SF1-2005
ISBN: 0-662-69052-4

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication
trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse
www.ocol-clo.gc.ca.

Imprimé sur
du papier recyclé

« Depuis 1970, les Canadiennes et les Canadiens ont été témoins d'une nette progression dans presque tous les aspects touchant leur quotidien en ce qui a trait aux langues officielles. Cette progression est le fruit des efforts des divers ordres de gouvernement, de l'ouverture croissante de la population, d'un intérêt à apprendre l'autre langue officielle, et de la mobilisation des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire. »

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.

Les personnes qui portent l'épinglette du Commissariat aux langues officielles témoignent de leur engagement à promouvoir des relations humaines harmonieuses entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

OTTAWA

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

La commissaire aux langues officielles,

Dyane Adam

Rapport annuel

2004 • 2005

Volume II

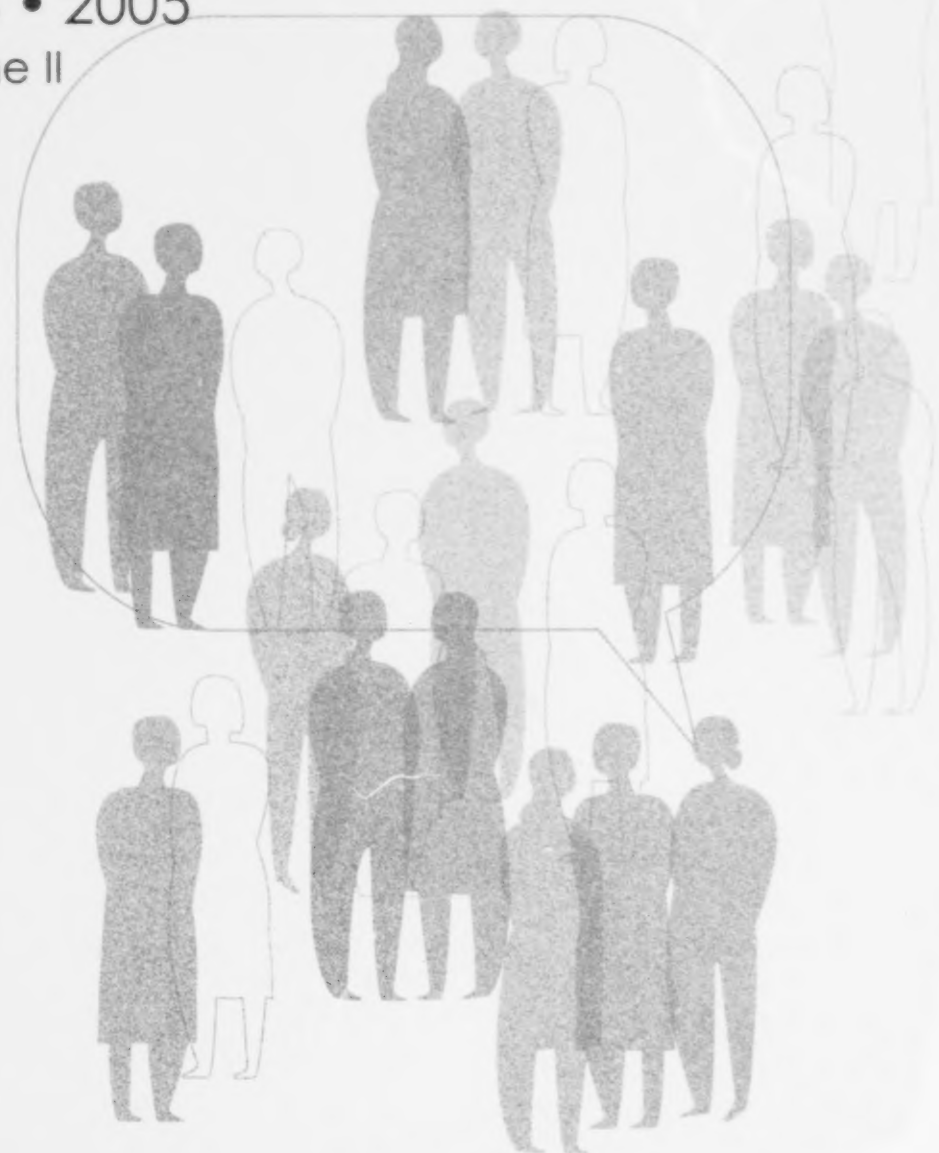


Table des matières

Introduction 1

Chapitre 1 – Le *Plan d'action pour les langues officielles* : un parcours inégal 3

Chapitre 2 – État de la mise en œuvre des recommandations de la commissaire dans le rapport annuel 2003-2004 9

Chapitre 3 – Bulletin de rendement 17

Chapitre 4 – Le palmarès des belles réussites 25

Chapitre 5 – Enquêtes et vérifications 33

Conclusion 51

Index 53

Introduction

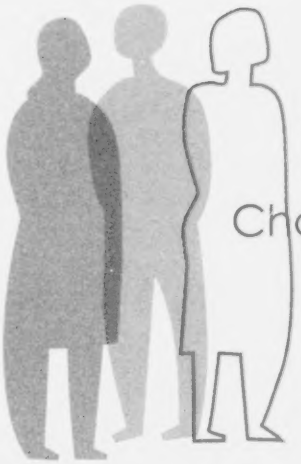
Le premier volume du rapport annuel de cette année nous donne une perspective historique de la dualité linguistique au Canada depuis 35 ans. Dans ce volume, il est question de progrès accomplis et de défis qui restent à relever. Le volume II du rapport annuel met l'accent sur les activités de l'année qui vient de se terminer, c'est-à-dire l'année financière 2004-2005.

Il s'agira, dans ce deuxième volume, de mettre en lumière trois des rôles que joue la commissaire dans l'exercice de son mandat : vigie, ombudsman linguistique et vérificatrice. Son rôle de vigie lui permet de suivre l'évolution des dossiers stratégiques liés à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* et d'intervenir de façon préventive à des moments appropriés dans l'élaboration des lois, des règlements et des politiques pour s'assurer que les droits linguistiques restent au cœur des préoccupations des décideurs politiques et administratifs. Son rôle d'ombudsman lui permet non seulement de donner suite aux plaintes qui sont déposées auprès d'elle et de faire le suivi de ses recommandations, mais aussi de fournir une rétroaction indépendante sur le rendement linguistique des institutions assujetties à la *Loi*. Enfin, son rôle de vérificatrice lui permet, à la suite d'un examen approfondi de la conformité, de proposer des pistes de solutions en vue d'améliorer la mise en œuvre de la *Loi* et, ce faisant, de prévenir des problèmes.

Nous débuterons notre survol en faisant état des progrès accomplis dans la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles* du gouvernement du Canada. C'est un bon point de départ puisque ce plan touche un nombre important des domaines d'activité pouvant influencer et faire progresser la dualité linguistique au Canada. Viendra ensuite une analyse de la mise en œuvre des recommandations faites dans le rapport annuel de l'an dernier. Ces recommandations touchaient des enjeux stratégiques dans le contexte d'une relance des activités gouvernementales reliées à l'égalité des deux langues officielles. Les deux chapitres qui suivront mettront en relief la performance des institutions fédérales dans le domaine linguistique. Le chapitre traitant des bulletins de rendement reflétera la performance de 29 institutions assujetties à la *Loi*, tandis que le chapitre portant sur le Prix Léon du Leadership de la commissaire et les belles réussites fera état des réalisations en matière linguistique dans tout le pays. Enfin, nous conclurons comme nous le faisons chaque année par une analyse des plaintes reçues au cours de l'exercice, une description de certains cas de plaintes résolues durant cette période et un compte rendu des vérifications entreprises en 2004-2005.

Chapitre

Le *Plan d'action pour les langues officielles* : un parcours inégal



Chapitre 1

Le gouvernement du Canada a publié son *Plan d'action pour les langues officielles* en mars 2003. Ce Plan prévoyait des investissements de 751,3 millions de dollars sur cinq ans et ciblait trois domaines d'intervention : l'éducation, le développement des communautés et la fonction publique. Il était assorti d'un cadre d'imputabilité et de coordination qui rappelait les responsabilités établies des institutions fédérales en matière de langues officielles et en ajoutait de nouvelles.

Le Plan d'action devait favoriser un rattrapage afin de combler le recul causé par les transformations gouvernementales survenues au cours des dix dernières années. Comme l'affirmait la commissaire dans son rapport annuel 2002-2003, une mise en œuvre dynamique du Plan d'action devait avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des mesures gouvernementales relatives à l'égalité des deux langues officielles.

Dans son ensemble, le Plan d'action tenait compte de la plupart des priorités suggérées par la commissaire. Dans son rapport annuel 2002-2003, elle précisait que le Plan d'action répondait à plusieurs de ses attentes : les objectifs sont clairs; les mesures prévues sont ciblées; il s'appuie sur des consultations pancanadiennes; il précise les responsabilités de chaque institution, et il prévoit des mesures de coordination horizontale. La commissaire soulignait par contre certaines faiblesses, et a insisté sur l'une d'elles : l'absence d'un système adéquat pour la collecte de données permettant la mesure du rendement et la reddition de comptes. Nous y reviendrons.

L'année I : un lent départ dans la bonne direction

Dès la fin de la première année de la mise en œuvre du Plan d'action, la commissaire, dans son rapport annuel 2003-2004, a souligné l'adoption de certaines mesures encourageantes dans les domaines de la santé, de l'immigration, de la justice et du développement économique des communautés minoritaires ainsi que la mise en œuvre de démarches visant à rendre la fonction publique exemplaire. Elle a précisé que le Bureau du Conseil privé avait entrepris l'élaboration d'un cadre de reddition de comptes. Elle a aussi salué la décision du gouvernement de nommer un ministre responsable des langues officielles. Toutefois, la commissaire a également exprimé des inquiétudes au sujet des retards importants dans le domaine de l'éducation.

Selon les données fournies par le Bureau du Conseil privé, au terme de la première année de la mise en œuvre du Plan d'action, les ministères participants avaient affecté, au total, près de 50 millions de dollars sur les 65 millions qui avaient été prévus. La commissaire suivra de près la situation pour s'assurer que les montants investis au cours de la deuxième année – qui devaient être passablement plus élevés – montrent que le gouvernement est bien engagé dans la mise en œuvre du Plan d'action.

L'année II : des progrès assortis de préoccupations

Quel bilan peut-on dresser deux ans après la mise en vigueur du Plan d'action? L'examen des principaux volets révèle quelques bonnes percées, mais aussi des faiblesses importantes.

Tout d'abord, les points encourageants. Justice Canada continue de faire des progrès : il a mis à contribution son Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles et s'est doté d'un mécanisme de consultation. Pour sa part, Santé Canada appuie efficacement des réseaux communautaires et des réseaux de formation de professionnels de la santé dans les communautés minoritaires. Il s'est engagé à maintenir, au-delà de 2008, son appui dans ce domaine.

Citoyenneté et Immigration Canada poursuit le développement de voies à l'immigration dans les communautés francophones à l'extérieur du Québec. Industrie Canada a renouvelé son programme Francommunautés virtuelles, créé un réseau de conseillers régionaux et entrepris des projets pilotes en téléapprentissage et en téléinformation. Dans le domaine langagier, une nouvelle organisation, l'Association de l'industrie de la langue, a vu le jour, et un centre de recherches est en voie de construction à l'Université du Québec en Outaouais. Il importe de souligner que la mise en œuvre de plusieurs de ces initiatives a été faite en consultation avec les communautés concernées.

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a accompli des progrès importants dans l'atteinte de deux objectifs du Plan d'action : investir dans l'innovation et renforcer les capacités des institutions fédérales au moyen de la révision des politiques de dotation des postes bilingues.

Toutefois, nous constatons des retards inquiétants dans des domaines de grande importance relevant de certains ministères.

Patrimoine canadien : un leadership à assumer pleinement

En vertu du Plan d'action, ce ministère dispose d'un montant supplémentaire de 381,5 millions de dollars (un peu plus de la moitié de l'enveloppe du Plan) pour atteindre deux objectifs ambitieux : doubler, d'ici 2013, la proportion de diplômés des écoles secondaires connaissant leur seconde langue officielle et porter à 80 p. 100 la proportion d'ayants droit inscrits dans les écoles de langue française à l'extérieur du Québec. Au début du printemps 2005, Patrimoine canadien, les provinces et les territoires se sont entendus sur certaines modalités du prochain Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Les parties se sont engagées à finaliser et à entériner le Protocole dès le début de l'été. Les provinces et les territoires connaissent dorénavant la répartition de l'enveloppe budgétaire entre juridictions à laquelle le gouvernement contribuera jusqu'à un milliard de dollars entre 2005 et 2009.

Nonobstant cet accord de dernière minute, nous sommes très préoccupés par le fait que les fonds ciblés du Plan d'action n'aient pas été mis à profit plus rapidement. Ce retard met en péril l'atteinte des objectifs du Plan d'action. Alors qu'on s'attendait à ce que le gouvernement du

Canada accélère le rythme, sa lenteur à bouger risque plutôt de démobiliser tous les acteurs chargés d'agir dans ce domaine. Les négociations ayant traîné en longueur pendant plus de deux ans, les partenaires n'ont pu adéquatement planifier leurs activités jusqu'à maintenant. Il est primordial que les provinces et les territoires puissent atteindre des résultats sur le terrain et se concerter au bénéfice de toutes les communautés de langue officielle. Patrimoine canadien doit, dans le respect des compétences des provinces et des territoires, assumer la responsabilité qui lui incombe en vertu de l'engagement du gouvernement du Canada d'appuyer l'enseignement dans la langue de la minorité et de promouvoir l'apprentissage de la langue seconde. Il devra, de concert avec ses partenaires, rendre compte des investissements et montrer que les fonds ciblés du Plan d'action et le financement de base du programme des langues officielles dans l'enseignement ont généré des résultats.

Les ententes pluriannuelles avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour la prestation de services doivent être signées en avril 2005. Faudra-t-il que le Ministère, une fois de plus, prolonge d'une année les ententes actuelles?

Un jugement sévère s'impose aussi à l'égard des ententes entre le Canada et les communautés qui sous-tendent le Plan d'action : elles n'étaient toujours pas signées au 31 mars 2005. Cette situation, qui crée un climat d'incertitude et de découragement dans les communautés minoritaires de langue officielle, peut avoir des répercussions négatives sur leur développement.

Sur une note positive, notons que Patrimoine canadien et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)(CMEC) ont apporté des améliorations au Programme de bourses d'été de langues et au Programme des moniteurs de langues officielles. Le Ministère a aussi appuyé certains projets importants pour le niveau postsecondaire, à savoir la création de l'Institut français en Saskatchewan et l'établissement d'un programme de baccalauréat en langue française à l'Université Simon-Fraser, en Colombie-Britannique.

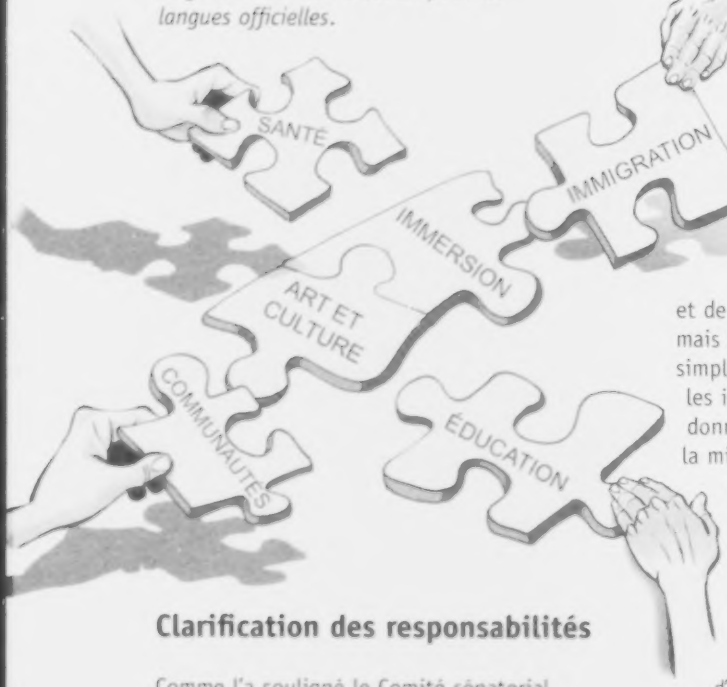
Développement social Canada : un démarrage lent pour la petite enfance

Les progrès sont lents dans le domaine important de la petite enfance. Le ministère du Développement social a convenu avec certains organismes communautaires d'améliorer leur capacité d'agir en faveur de la petite enfance, conformément au Plan d'action. Malgré la bonne collaboration entre le Ministère et ces organismes, celui-ci n'amorcera les projets pilotes en service de garde qu'au cours de la troisième année du Plan d'action. Il n'est pas clair en quoi les résultats de ces expériences enrichies en milieu minoritaire contribueront à la mise sur pied du programme national d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

En mars 2005, le ministre du Développement social, l'honorable Ken Dryden, a indiqué, lors d'une présentation au Comité sénatorial permanent des langues officielles, qu'il voulait inclure les communautés de langue officielle dans l'entente relative à ce programme national qu'il négocie avec les provinces et les territoires. Il n'a toutefois pas précisé comment cet aspect ferait partie de l'entente. La commissaire s'attend à ce que le Ministère fasse preuve d'un esprit d'entreprise vigoureux dans ce dossier qui revêt une grande importance pour les communautés de langue officielle.

Améliorations souhaitées

Bien que certains ministères clés présentent un meilleur rendement dans l'application du Plan, nous croyons que plusieurs améliorations d'application générale s'imposent dans la gestion du *Plan d'action pour les langues officielles*.



Clarification des responsabilités

Comme l'a souligné le Comité sénatorial permanent des langues officielles dans son quatrième rapport, déposé en février 2005, « une confusion persiste à savoir qui a la responsabilité d'assurer l'obligation de rendre compte en matière de langues officielles ». Les ministères ayant reçu des fonds en vertu du Plan d'action doivent rendre compte de leurs activités non seulement au Bureau du Conseil privé, mais aussi au ministère du Patrimoine canadien, à qui la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* confie une responsabilité générale de coordination. Le cadre de responsabilisation et de coordination précisé dans le Plan d'action définit les responsabilités des divers intervenants dans la mise en œuvre de cette initiative. Celle-ci exige une collaboration étroite entre toutes les parties prenantes. Malheureusement, des ambiguïtés quant aux responsabilités respectives de certains organismes clés nuisent à la mise en œuvre efficace du Plan d'action. Une clarification s'impose afin que les institutions fédérales soient bien au fait de leurs responsabilités.

L'urgence de se doter d'un cadre de reddition de comptes

Le Bureau du Conseil privé s'efforce d'établir un cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, mais la tâche se révèle ardue. Il n'est pas simple de préciser les résultats visés, de définir les indicateurs de rendement et d'obtenir les données nécessaires. Toutefois, deux ans après la mise en œuvre du Plan d'action, l'absence d'un tel cadre pour en mesurer l'évolution ne peut qu'étonner la commissaire. À ce rythme, à l'automne 2005, à mi-parcours du Plan d'action, le gouvernement risque d'avoir à en évaluer les répercussions sans cadre d'évaluation approprié. Tout en reconnaissant le défi que pose l'élaboration d'un tel instrument de mesure, la commissaire presse les responsables d'agir plus rapidement afin que les citoyens et les citoyennes puissent connaître les résultats des initiatives reliées au Plan d'action.

Une plus grande transparence financière

Il est important que le gouvernement précise les montants qui ont été dépensés à ce jour dans le cadre du Plan d'action de même que les prévisions de dépenses. Celui-ci accepte de fournir des renseignements sur les sommes dépensées après chaque exercice, mais non sur les dépenses prévues pour les trois dernières années du Plan d'action. De telles précisions aideraient les intervenants à mieux suivre

l'évolution du Plan d'action et permettraient aussi aux communautés de mieux planifier leurs activités. Afin de pouvoir exercer efficacement son rôle de vigie pour le compte du Parlement, la commissaire doit disposer des données nécessaires pour évaluer de l'état d'application du Plan d'action.

Notons que le Bureau du Conseil privé a l'intention de produire, en 2005, un rapport d'étape après la première moitié de cette importante initiative du gouvernement du Canada. La commissaire s'attend à ce que ce rapport soit rendu public dès sa production afin que les intervenants soient en mesure d'évaluer les progrès accomplis et de faire les représentations nécessaires pour que le Plan d'action produise les résultats escomptés.

Conclusion

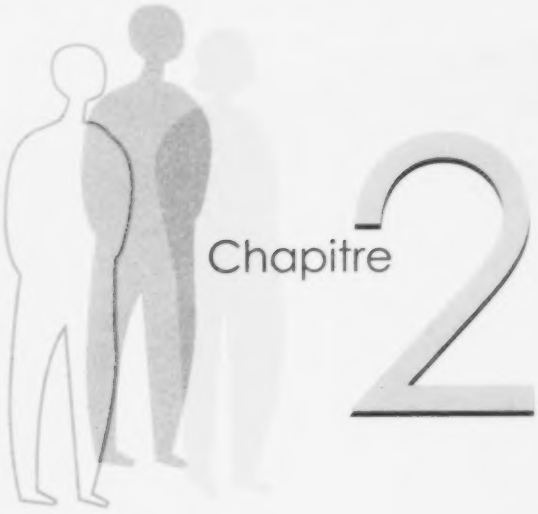
Même après deux ans, il y a de l'incertitude au sujet de la mise en œuvre du Plan d'action. Si certains ministères agissent résolument pour donner suite à leurs engagements, d'autres avancent à pas comptés et freinent l'élan que le gouvernement doit continuer de donner au Plan.

Le Plan d'action, qui devait unir les efforts des différentes institutions fédérales pour relancer la dualité linguistique, souffre d'un manque de cohésion et de coordination. Le gouvernement n'est pas à même d'en mesurer régulièrement les progrès ni d'en révéler les résultats aux Canadiens et aux Canadiennes. Il s'agit d'une situation très préoccupante. La relance voulue par le Plan d'action pourrait être compromise si on ne procède pas immédiatement à une remise en ordre. Il est essentiel que le ministre responsable des langues officielles soit en mesure d'exercer son rôle de coordination et de s'assurer que les institutions fédérales clés assument pleinement leurs responsabilités.

L'année qui vient est une étape charnière dans la mise en œuvre du Plan d'action puisque nous serons à mi-parcours de cette importante initiative. Le gouvernement doit exercer le leadership nécessaire pour mener ce plan à bon port. De plus, il doit entamer un processus de réflexion en vue de définir une vision novatrice de la dualité linguistique. Cette vision devra tenir compte de l'évolution de la société canadienne et renforcer les affinités entre la dualité linguistique, le multiculturalisme et la diversité croissante du Canada. Voilà le nouveau défi que doit relever le gouvernement.

Chapitre

État de la mise en œuvre des recommandations de la commissaire dans le rapport annuel 2003-2004



La présente section fait état de l'avancement de la mise en œuvre, au 31 mars 2005, de chacune des 11 recommandations formulées par la commissaire dans son dernier rapport annuel. Notre évaluation est fondée sur l'information recueillie auprès des représentants des institutions concernées et celle qui est contenue dans une réponse de l'honorable Mauril Bélanger, ministre responsable des langues officielles pour le gouvernement du Canada[1].

1) Compléter la révision des politiques en matière de langues officielles.

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a complété la révision du volet des politiques portant sur le service au public. L'Agence prévoit soumettre les politiques révisées à l'examen du Conseil du Trésor au printemps 2005. La dernière phase de révision, prévue pour 2005-2006, portera principalement sur l'examen de la politique relative aux subventions et aux contributions.

STATUT : Mise en œuvre en cours

Dans un autre ordre d'idées, il vaut la peine de souligner la décision de l'École de la fonction publique du Canada et de la Commission de la fonction publique d'entreprendre un examen de la méthode d'évaluation linguistique et de l'efficacité et de l'accessibilité de la formation linguistique en réponse aux préoccupations exprimées par un certain nombre de fonctionnaires. Les résultats de l'exercice sont prévus pour le début du printemps 2005. La commissaire s'attend à ce qu'on établisse un modèle de prestation de formation et d'évaluation linguistiques mieux adapté aux réalités d'aujourd'hui. Toutefois, des règles claires et de la rigueur demeurent essentielles.

2) Clarifier par voie législative ou réglementaire la portée juridique de la partie VII.

Le gouvernement a bien peu entrepris au cours de la dernière année. Bien sûr, il y a le projet de loi S-3 déposé par le sénateur Jean-Robert Gauthier avant qu'il ne prenne sa retraite. L'adoption de ce projet de loi enverrait un signal important et attendu aux institutions

[1] Lettre du 10 mars 2005 de l'honorable Mauril Bélanger, ministre responsable des langues officielles, en réponse aux recommandations de la commissaire aux langues officielles dans son rapport annuel 2003-2004.

fédérales. Il existe une certaine ambivalence au sein de l'appareil fédéral qui s'en remet souvent au ministère du Patrimoine canadien pour mettre en œuvre la partie VII de la *Loi*. Quand l'appareil fédéral ne sait pas ce qu'on attend de lui, il a tendance à agir lentement, étant donné cette ambiguïté, ou à ne point agir du tout, notamment en matière de promotion des deux langues officielles. Par le fait même, les communautés de langue officielle se désillusionnent, car elles attendent davantage d'un gouvernement véritablement engagé à favoriser leur épanouissement et leur développement.

La voie législative semble donc être la voie appropriée pour corriger la situation. L'adoption du projet de loi S-3 favoriserait une meilleure compréhension des obligations qu'impose la partie VII. Le Sénat a déjà adopté unanimement ce projet de loi. C'est au tour de la Chambre des communes de se prononcer. Au printemps 2005 le projet de loi a passé le cap de la 2e lecture et il a été renvoyé au Comité de la Chambre des communes sur les langues officielles pour étude. Pour sa part, le gouvernement du Canada appuie le principe sous-jacent au projet de loi S-3, selon les mots utilisés par le ministre responsable des langues officielles, l'honorable Mauril Bélanger, dans sa réponse mentionnée plus haut. On y apprend que le gouvernement entend proposer des modifications au projet de loi de façon à « restreindre sa portée pour que son application ne chevauche pas les compétences des provinces et des territoires ». Les modifications à venir ne doivent pas altérer la raison d'être de ce projet de loi à savoir la clarification de la portée exécutoire de l'engagement fédéral. Incidemment, le projet de loi S-3 est conforme à l'engagement renouvelé du gouvernement du Canada en matière de dualité linguistique, tel que mentionné dans le discours du Trône du 5 octobre 2004, ainsi qu'à ses responsabilités constitutionnelles dont le respect et la protection des minorités.

Enfin, notons que la Cour suprême du Canada se penchera cette année sur l'affaire *Forum des maires de la péninsule acadienne*[2]. La plus haute instance judiciaire du pays aura donc l'occasion de se prononcer sur la portée de la partie VII dans sa forme actuelle. Cela ne doit en rien empêcher le gouvernement du Canada de faire preuve de leadership en clarifiant dès maintenant la portée de la partie VII et de son article 41 en adoptant le projet de loi S-3. Une telle affirmation en faveur de la promotion du français et de l'anglais s'inscrirait dans le cadre des responsabilités constitutionnelles du gouvernement qui consistent à assurer la progression vers l'égalité de statut de nos deux langues officielles.

STATUT : Non mise en œuvre

3) Maintenir, dans le contexte de la revue des dépenses, les ressources allouées au Programme des langues officielles dans son ensemble.

Le gouvernement s'est engagé clairement à ce que les ressources allouées au *Plan d'action pour les langues officielles* ne soient pas affectées par l'examen des dépenses. Il est cependant resté muet quant aux effets de cet examen sur les ressources allouées au Programme des langues officielles dans son ensemble. La commissaire suivra de près la situation pour s'assurer que l'examen des dépenses n'a pas entraîné de recul dans les ressources consacrées au Programme.

Par ailleurs, le gouvernement doit s'assurer que les droits linguistiques du public et des fonctionnaires seront pleinement respectés dans la création de Service Canada qui offrira une gamme de services au public au moyen de guichets uniques.

STATUT : Réponse mitigée

[2] L'arrêt *Forum des maires de la péninsule acadienne c. Canada* (Agence canadienne d'inspection des aliments) 2004 CAF 263.

4) Renforcer le cadre de responsabilisation de la gestion pour mettre davantage l'accent sur l'importance des langues officielles.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a ajouté des critères plus explicites pour évaluer le rendement des institutions en matière de langues officielles. Par contre, il n'a pas revu le cadre afin de préciser que le bilinguisme est un élément fondamental des services axés sur les citoyens et les citoyennes, comme nous le demandions.

STATUT : Mise en œuvre partielle

5) Mettre en place des mécanismes efficaces d'évaluation axés sur les résultats, notamment par la conduite d'un plus grand nombre de vérifications faites par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et par les institutions elles-mêmes. S'assurer que le personnel sera mieux formé en ce qui concerne le respect des droits linguistiques.

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada adopte une approche à deux volets pour l'évaluation des résultats de l'application de la *Loi*. Elle mène elle-même quelques vérifications chaque année (trois ou quatre) et compte préparer des outils, comme un guide d'évaluation, pour permettre aux ministères de s'autoévaluer. Par ailleurs, elle travaille de concert avec le Bureau du contrôleur général pour inciter les institutions à intégrer la dimension des langues officielles dans leurs vérifications internes.

L'Agence se servira des résultats de ses vérifications ainsi que des données dont elle dispose provenant des bilans que doivent produire les institutions pour dresser un « tableau de bord » sur leur rendement. Ce tableau de bord sera publié sur le site de l'Agence afin de donner de la visibilité à la performance de chaque institution.

Par ailleurs, l'Agence a élaboré en collaboration avec l'Agence du revenu du Canada un atelier sur les valeurs qui sous-tendent la politique en matière de langues officielles destiné aux formateurs. D'autres institutions comme Citoyenneté et Immigration Canada et Transport Canada se servent de cette approche pour sensibiliser leur personnel à l'égard des langues officielles. L'Agence a aussi continué d'appuyer des projets faisant la promotion des langues officielles dans la fonction publique dans le cadre du programme d'investissement pour l'innovation. Ainsi en 2004-2005, 25 projets totalisant près de 2 millions de dollars ont été financés.

Ces initiatives sont intéressantes, mais ne sont pas suffisamment axées sur l'évaluation des résultats concrets en termes de disponibilité des services dans les deux langues et d'utilisation des deux langues au travail, en raison du nombre restreint de vérifications menées par l'Agence. De plus, les mesures de sensibilisation du personnel dépendent de la bonne volonté des institutions et ne touchent pas l'ensemble de l'administration fédérale.

STATUT : Mise en œuvre partielle

6) Faire adopter les amendements législatifs nécessaires afin que les droits linguistiques du public voyageur et du personnel d'Air Canada soient protégés et maintenus, quelle que soit la nature des modifications apportées dans la structure et l'organisation du transport aérien.

Au cours de l'année, la commissaire a exprimé au ministre des Transports ses attentes concernant les principes devant guider le gouvernement dans ce processus de révision législative. Ainsi, il est important que les modifications législatives qui seront apportées à la Loi sur la participation au capital public d'Air Canada énoncent clairement les obligations linguistiques des entités de Gestion ACE Aviation de façon à éviter autant que possible des recours judiciaires visant à faire clarifier la portée des amendements législatifs et l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Le gouvernement a finalement déposé au printemps un projet de loi visant à modifier la *Loi sur la participation au capital public* d'Air Canada. Il reste à voir si les amendements proposés répondent bien aux attentes de la commissaire qui soumettra, le cas échéant, les modifications qui s'imposent au comité législatif responsable de l'étudier.

STATUT : Mise en œuvre en cours

7) Renforcer l'exigence, auprès de chaque ministre de l'Éducation des provinces, de produire un rapport annuel de progrès sur la proportion de diplômés bilingues du secondaire et l'atteinte de l'objectif cible de 80 p. 100 pour l'instruction en français.

La commissaire avait également formulé cette recommandation dans un rapport précédent. Au début du printemps 2005, Patrimoine canadien, les provinces et les territoires se sont entendus sur certaines modalités du prochain protocole d'entente de quatre ans relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Les parties se sont engagées à finaliser et à entériner le protocole dès le début de l'été. Dans le cadre des discussions avec les provinces et les territoires, Patrimoine canadien vise à renforcer le processus de production de rapports et à le rendre plus transparent. Il cherche à accroître l'information dont il dispose sur les progrès réalisés en matière d'éducation dans la langue de la minorité et d'enseignement des langues secondes. Toutefois, l'entente cadre et les ententes bilatérales n'étant pas encore conclues, la commissaire ne peut se prononcer en ce moment sur l'efficacité et la justesse des mécanismes de production de rapports qui seront mis en place.

STATUT : Non mise en œuvre

8) S'assurer que les ententes fédérales-provinciales-territoriales sur la santé sont adaptées aux besoins des communautés minoritaires de langue officielle et comprennent des dispositions linguistiques.

Cette recommandation avait également été formulée par la commissaire dans un rapport précédent. Des discussions ont eu lieu entre la commissaire et le ministre de la Santé pour aider ce dernier à formuler des dispositions qui pourraient répondre à l'objectif de la recommandation. Le ministre a fait preuve d'ouverture à cet égard et il entendait discuter de cette question lors de la rencontre fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Santé.

Par ailleurs, l'entente fédérale-provinciale-territoriale sur la santé de septembre 2004 fait état de l'engagement du gouvernement du Canada en faveur de l'accès aux soins de santé des communautés de langue officielle en situation minoritaire. L'entente comporte des mesures pour appuyer la formation de professionnels de la santé dans les communautés minoritaires. Ainsi, le gouvernement du Canada y prévoit des mesures pour appuyer la formation de professionnels de la santé dans les communautés minoritaires.

STATUT : Mise en œuvre partielle

9) Réexaminer le processus de nomination des juges des cours supérieures et des tribunaux fédéraux afin de doter ceux-ci d'une capacité bilingue adéquate.

L'accès à la justice demeure une priorité absolue pour les membres des communautés minoritaires de langue officielle. Le *Plan d'action pour les langues officielles* y accorde aussi une place importante. Mais il demeure qu'un véritable accès à la justice commence par la capacité des tribunaux de pouvoir entendre et comprendre des litiges dans la langue officielle choisie par le justiciable. Il s'agit là de l'un des principaux constats de l'étude intitulée *État des lieux sur la situation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles* commandée par Justice Canada en 2002.

Comme la pénurie de juges bilingues est un problème généralisé et constitue un obstacle majeur à un réel accès à la justice dans les deux langues officielles au Canada, sauf dans quelques régions, il devient impératif pour le ministre de la Justice de nommer des juges ayant cette capacité. Les nominations se font au cas par cas et le mécanisme mis en place ne répond pas adéquatement à l'importance de nommer des juges connaissant les deux langues, bien qu'il y ait eu plusieurs nominations intéressantes au cours de la dernière année. Le gouvernement estime cependant que la formule de nomination actuelle répond efficacement au besoin d'améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Outre le juge en chef de la cour concernée et le Barreau, le ministre de la Justice devrait consulter les représentants des associations de juristes des communautés minoritaires.

En ce qui concerne les nominations des membres des tribunaux fédéraux qui exercent des fonctions judiciaires et quasi judiciaires, le gouvernement n'a fait aucun suivi de la recommandation. Pourtant, ces tribunaux font également face à une pénurie de juges bilingues. Rien n'explique l'absence totale d'ouverture de la part du Bureau du Conseil privé à la révision du processus de nomination des juges des tribunaux fédéraux, le gouvernement s'en remettant à un groupe de travail créé par les présidents des tribunaux fédéraux qui examinent la question de la nomination de leurs membres. Pourtant, ce même groupe recommande au gouvernement de revoir le processus de nomination ou de renouvellement afin de répondre aux besoins des tribunaux relativement à l'accès à la justice dans les deux langues.

STATUT : Non mise en oeuvre

10-11) Accorder une plus grande importance au volet de la promotion de la dualité linguistique en portant une attention particulière aux institutions devant produire un plan en vertu de la partie VII.

Patrimoine canadien a demandé aux institutions qui doivent produire un plan en vertu de la partie VII de prévoir davantage d'activités visant la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne. Il compte également élaborer un instrument de mesure sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi* qui aidera à déterminer les secteurs où des améliorations doivent être apportées. Patrimoine Canada indique que les ministères désignés rapporteront davantage d'activités concernant la promotion de la dualité linguistique. Malheureusement, cette nouvelle orientation ne touche que la trentaine d'institutions désignées, alors que d'autres mènent des activités qui peuvent avoir des répercussions importantes pour la promotion de la dualité linguistique. Patrimoine canadien devrait également définir une stratégie plus globale à l'égard de la promotion de la dualité linguistique afin de mieux appuyer les institutions dans ce domaine.

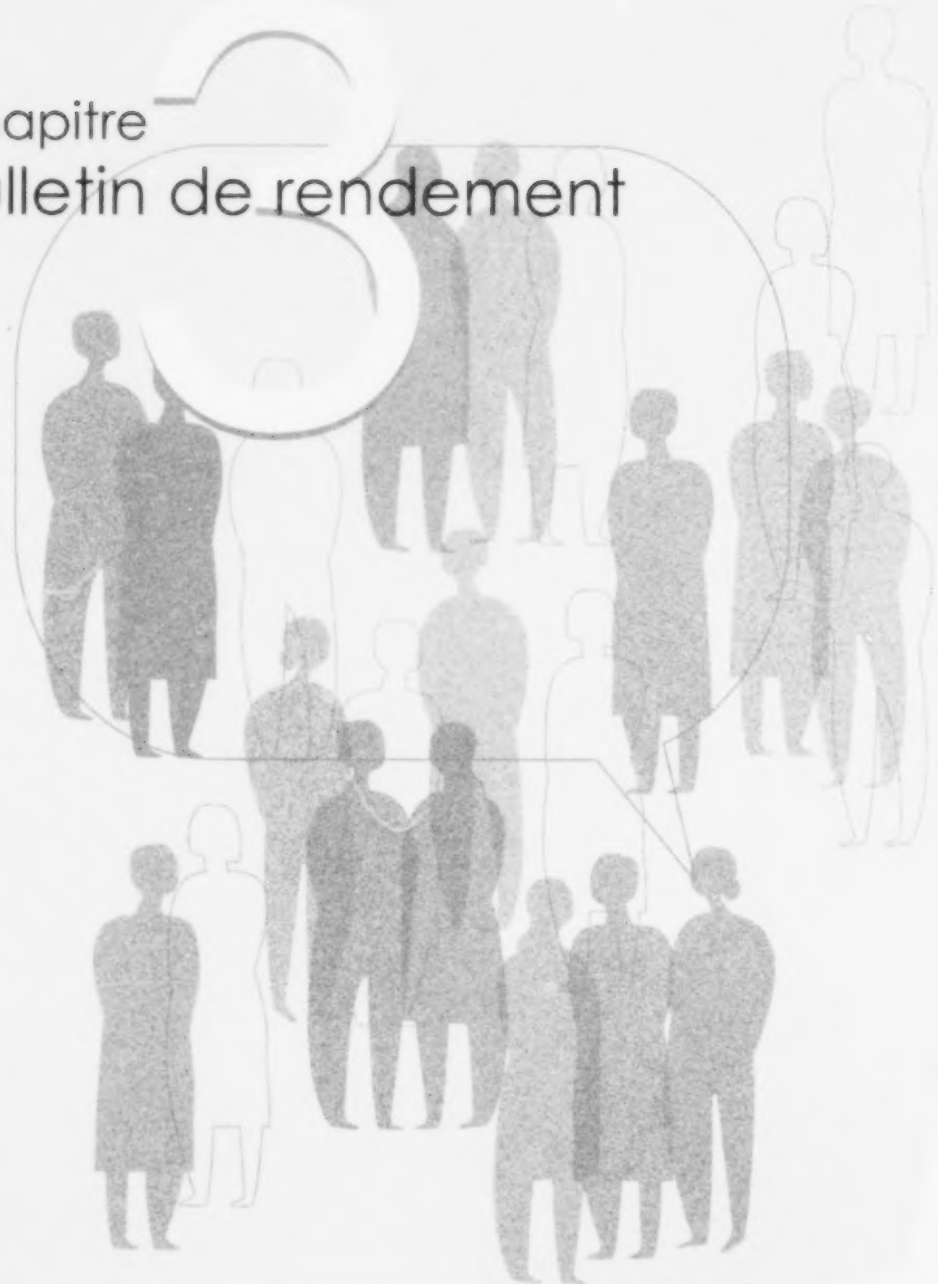
STATUT : Mise en œuvre partielle

Conclusion

En résumé, nous constatons que des moyens ont été pris ou sont en voie de l'être pour donner suite à plusieurs recommandations de la commissaire. C'est un signe encourageant. Par contre, le mouvement demeure lent ou timide pour certaines recommandations, notamment concernant la clarification de la partie VII. Un leadership plus musclé et visible est nécessaire pour accélérer le rythme d'action des institutions fédérales.

Chapitre 5

Bulletin de rendement



Chapitre 3

La présentation de ce premier bulletin de rendement fait suite à une recommandation du Comité sénatorial permanent des langues officielles visant à mieux faire connaître les réussites et les manquements à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Ce bulletin fait également partie des efforts déployés pour assurer une meilleure responsabilisation et pour mesurer les progrès accomplis, comme le prévoit le cadre de responsabilisation de la gestion pour la fonction publique.

Dorénavant, la commissaire compte utiliser un bulletin de rendement comme moyen additionnel pour communiquer au grand public et aux parlementaires le rendement relatif de certaines institutions fédérales assujetties à la *Loi*. Ce bulletin a été conçu pour indiquer aux hauts dirigeants le rendement de leurs institutions en matière de langues officielles. Il permet également une comparaison rapide entre institutions semblables. La commissaire a l'intention de publier chaque année un bulletin de rendement afin d'exercer une surveillance plus serrée de la mise en œuvre de la *Loi* dans les institutions qui y sont assujetties.

Méthodologie

Vingt-neuf institutions ont été sélectionnées pour représenter une grande variété d'organismes assujettis à la *Loi*, compte tenu de leur statut de ministère ou d'employeur distinct, de leur taille et de leur mandat. L'élaboration du bulletin, qui s'est échelonnée sur 12 mois, reposait essentiellement sur une approche éducative. En début d'année, nous avons rencontré les responsables des langues officielles dans les diverses institutions pour recueillir de l'information; le dialogue s'est poursuivi tout au cours de l'année. Cette démarche a permis aux institutions d'agir sur-le-champ, lorsque nécessaire, pour mettre en place des mesures servant à mieux intégrer la dualité linguistique dans les activités quotidiennes et dans la culture organisationnelle.

Le rendement est mesuré à partir de critères de base qui s'appliquent à toutes les institutions assujetties à la *Loi*, quels que soient leurs mandats respectifs. Ces critères ont été établis à la suite de consultations soutenues auprès de plusieurs intervenants. Une valeur relative a été attribuée à chacun des critères dans l'établissement d'une note globale pour chaque institution. Le guide de notation détaillé qui a été utilisé pour l'évaluation est présenté à l'adresse suivante : www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2004_05/rating_guide_notation_f.htm.

L'évaluation du rendement se fait à partir de plusieurs sources d'information. Sur le terrain, on a évalué notamment l'offre active de services dans les deux langues officielles dans les bureaux désignés bilingues et la prestation des services dans la langue officielle choisie par le client. Outre les échanges avec les responsables des langues officielles dans les institutions, les sources d'information suivantes ont été consultées : les données statistiques des systèmes de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (Agence), les bilans annuels sur les langues officielles, les plans d'action et les états des réalisations à l'égard de l'article 41 soumis à Patrimoine canadien, des documents fournis par les institutions, les résultats du sondage auprès des fonctionnaires sur le milieu de travail (2002), la vérification des services téléphoniques effectuée par l'Agence (2003), et les rapports d'enquête et de vérification du Commissariat.

Résultats

Le bulletin de rendement présente les résultats de façon à permettre une comparaison rapide entre les institutions ayant des caractéristiques semblables. Ainsi, retrouve-t-on les institutions appartenant aux secteurs de l'économie, du transport et de la sécurité dans la première partie du bulletin, alors que les institutions à caractère social ou culturel et les autres institutions gouvernementales sont réunies par la suite. De plus, les institutions sont regroupées selon leur statut de ministère ou d'agence ainsi qu'en fonction de leur taille. Les regroupements sont indiqués au moyen d'une ligne verticale double. Dans la colonne de gauche figurent les critères d'évaluation et leur valeur relative. Par exemple, la section qui traite du service au public, composée de quatre critères, représente 25 p. 100 de l'ensemble de l'évaluation; elle inclut les observations sur le terrain qui comptent pour 15 p. 100 de la note globale. Enfin, la note globale correspond à la compilation des résultats obtenus pour l'ensemble des éléments évalués.

Les frimousses suivantes indiquent les résultats obtenus :

☺☺	Exemplaire
☺	Bon
😐	Moyen
☹	Faible
☹☹	Très faible

L'échantillon utilisé pour la cueillette d'observations sur le terrain a été établi avec l'aide de Statistique Canada. Il visait d'abord à obtenir de l'information statistiquement valable sur le rendement global de chacune des institutions. Pour plusieurs régions, il a également été possible d'établir une moyenne statistiquement valable. Le tableau suivant indique les résultats sur une base régionale, pour l'ensemble des institutions observées.

TABLEAU 1 - RÉSULTATS PAR RÉGION DES OBSERVATIONS SUR LE SERVICE EN PERSONNE

Région	Offre active visuelle	Offre active par le personnel	Service adéquat
Alberta	74,4 %	7,9 %	50,5 %
Colombie-Britannique	69,9 %	6,2 %	88,0 %
Manitoba et Saskatchewan	59,0 %	37,5 %	43,6 %
Nouveau-Brunswick	99,1 %	15,3 %	89,9 %
Nouvelle-Écosse	52,1 %	25,5 %	68,7 %
Territoires du Nord-Ouest*	25,8 %	0,0 %	42,9 %
Terre-Neuve-et-Labrador*	57,3 %	20,1 %	49,5 %
Ontario	87,8 %	36,9 %	78,1 %
Île-du-Prince-Édouard*	93,3 %	0,0 %	31,8 %
Québec	93,8 %	25,8 %	90,4 %
Yukon*	84,5 %	0,0 %	67,8 %
Région de la capitale nationale	98,4 %	55,3 %	100,0 %

* Il faut utiliser avec réserve les résultats indiqués pour ces provinces et ces territoires puisqu'ils ne sont pas nécessairement représentatifs, compte tenu du volume insuffisant d'observations recueillies, selon l'échantillon établi. Par ailleurs, aucune observation n'a été faite au Nunavut cette année.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ

	Services frontaliers	Pêches et Océans	Travaux publics	Postes Canada	Forces canadiennes	GRC	Revenu	Environnement	Industrie	Transports	Passeport
Gestion											
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	☹	😐	🙂	😊😊	☹	😊😊	😐	😊😊	😐	😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😐	🙂	😐	🙂	😐	😊😊	😐	🙂	🙂	😐
c) Les plaintes (5 %)	☹	☹	☹	😐	☹☹	☹	😊😊	😐	☹	😐	😐
Service au public – Partie IV											
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	🙂	😐	😐	☹	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂
b) Observations sur l'offre active et prestation de services (15 %)	😐	☹	☹	😐	☹☹	☹☹	😐	☹☹	☹	☹	😐
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	😐	☹	😐	🙂	🙂	☹	😐	🙂	😐	☹	😊😊
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	🙂	🙂	😐	😊😊	😐	☹	😊😊	😐	😐	🙂	🙂
Langue de travail – Partie V											
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😐	🙂	😐	☹	🙂	😐	🙂	🙂	😐	☹
b) Utilisation de chaque langue au travail (12,5 %)	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	😊😊	☹	😐	😐	😐
Participation équitable – Partie VI											
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😊😊	😊😊	🙂	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	🙂	😊😊	🙂
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😊😊	☹	☹	😐	s/o[1]	😊😊	😐	😊😊	🙂	😐	🙂
Développement des communautés de LO et promotion – Partie VII											
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	🙂	🙂	😊😊	🙂	😐	😊😊	😐	🙂	☹	😐
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	🙂	🙂	😊😊	☹	☹	😊😊	😐	🙂	☹	☹
Note globale	😐	😐	😐	🙂	☹	☹	🙂	☹	😐	☹	😐

[1] Compte tenu de la mobilité des effectifs dans les Forces canadiennes, la représentation des deux groupes linguistiques ne correspondra pas aux statistiques démographiques provinciales.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ (SUITE)

	Hypothèques et logement	Sûreté du transport aérien	Banque de développement	Agence d'inspection des aliments	NAV Canada	Commission du tourisme	VIA Rail	Aéroport Macdonald-Cartier
Gestion								
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	😐	☺	😐	😐	☹	☹	☹
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺☺	😐	☺	☺	😐	😐	😐	😐
c) Les plaintes (5 %)	☺☺	☺	☺☺	☹	☺	☹	😐	☹
Service au public – Partie IV								
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	☺☺	☺☺	😐	☺☺	☹	☺☺	☺☺
b) Observations sur l'offre active et prestation de services (15 %)	☹	☹	☹☹	☹☹	☺☺	☺☺	☹	☺
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	☺☺	☺☺	☺☺	😐	😐	☹	😐	😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	☺	😐	😐	😐	😐	☺	😐
Langue de travail – Partie V								
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	☺☺	☹	☺	😐	☹	😐	☹	😐
b) Utilisation de chaque langue au travail (12,5 %)	☺☺	😐	☺	😐	☹	☹	😐	😐
Participation équitable – Partie VI								
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐	s/o[2]	☺☺	☹	☺	s/o[2]	☺☺	s/o[2]
Développement des communautés de LO et promotion – Partie VII								
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☺	😐	☺☺	😐	☹	☹	😐	s/o[3]
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺	☹	😐	😐	☹☹	☹	😐	s/o[3]
Note globale	☺	😐	😐	☹	☹	☹	😐	😐

[2] Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

[3] L'administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa n'est pas assujettie à la partie VII de la *Loi*.

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL-AUTRES INSTITUTIONS

	Santé	Ressources humaines et Développement des compétences	SRC	Citoyenneté et Immigration	Commission de la fonction publique	Statistique	Parcs	Centre national des arts	Commission de la capitale nationale	Office national du film
Gestion										
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺☺	☺	☹	☺	😐
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺
c) Les plaintes (5 %)	😐	☹☹	☺	☺	☺☺	☺☺	😐	☺☺	☺	☺☺
Service au public – Partie IV										
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	☺☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺
b) Observations sur l'offre active et prestation de services (15 %)	☹	☹	😐	☹	😐	😐	☹	☺☺	☺	☺
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	☺	😐	😐	😐	😐	☺☺	☺	😐	☺	😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	☺	☺	☺	😐	☺	☺☺	☺	☺☺	☺	☺
Langue de travail – Partie V										
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	☺	😐	☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺☺
b) Utilisation de chaque langue au travail (12,5 %)	😐	😐	😐	☺	☺	☺	☺	😐	☺	😐
Participation équitable – Partie VI										
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	😐	☺	☺☺	☺☺	☺	☺
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐	☹	😐	☺☺	☺	☹☹	☹☹	s/o[2]	s/o[2]	☺☺
Développement des communautés de LO et promotion – Partie VII										
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺☺	😐	☺	☺
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☺	😐	☺☺	☺☺
Note globale :	😐	😐	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺

[2] Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

Analyse et conclusions

Aucune institution fédérale n'a obtenu une note globale « exemplaire » ni « très faible ». Parmi les 29 institutions faisant l'objet du bulletin de rendement, 11 ont obtenu un « bon » résultat, 11 un résultat « moyen » et 7 un « faible » résultat.

De façon générale, les institutions à caractère social ou culturel et les autres institutions gouvernementales affichent un meilleur rendement que celles qui appartiennent aux secteurs de l'économie, du transport et de la sécurité. Ce premier groupe témoigne, dans l'ensemble, d'une meilleure gestion du programme des langues officielles au sein de leur organisation; ces institutions ont, par exemple, un cadre de responsabilisation bien défini pour l'ensemble du programme, elles mettent bien en vue les deux langues officielles et elles ont tendance à présenter moins de problèmes systémiques révélés à la suite des plaintes enquêtées par le Commissariat. Par ailleurs, les institutions de ce groupe disposent d'un cadre de gestion mieux établi à l'égard de la partie VII de la *Loi*. En effet, ces institutions, à l'exception de la Commission de la fonction publique, ont toutes eu à élaborer des plans d'action et à faire rapport à Patrimoine canadien du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de la promotion de la dualité linguistique.

De plus amples renseignements sur les différentes institutions sont consignés dans les fiches d'information présentées sur le site Web du Commissariat, à l'adresse suivante : www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2004_05/list_institutions_liste_f.htm.

Stagnation dans la qualité des services au public

Les observations sur le terrain effectuées à l'échelle du pays indiquent qu'il y a stagnation dans la qualité des services bilingues offerts au public. Pour l'ensemble des institutions, on constate que le service a été dispensé dans la langue de la minorité dans 76,3 p. 100 des cas et que l'offre active de services bilingues par le personnel a été faite dans seulement 26,8 p. 100 des cas. Ces résultats sont semblables à ceux qu'on a obtenus dans le cadre des suivis effectués par le Commissariat à une étude antérieure et publiés dans son rapport intitulé *Un changement de culture s'impose*. Les suivis, réalisés entre 1996 et 1999, révélaient que le service dans la langue de la minorité était donné de façon satisfaisante dans 76 p. 100 des cas, tandis que l'offre active en personne n'était effectuée que dans 20 p. 100 des cas. Le rendement global de chaque institution relativement à l'offre active et à la prestation de services bilingues est présenté sur le site Web du Commissariat.

On note une amélioration dans la prestation du service bilingue au Nouveau-Brunswick, laquelle est passée de 78 p. 100 à 89,9 p. 100, et dans la RCN, où elle est passée de 92 p. 100 à 100 p. 100. D'autres provinces affichent une baisse à ce chapitre, notamment l'Alberta, de 66 p. 100 à 50,5 p. 100, et le Québec, de 100 p. 100 à 90,4 p. 100. Un sérieux coup de barre est nécessaire pour assurer une prestation de services qui reflète l'égalité de statut du français et de l'anglais au pays et qui exprime le respect que le gouvernement du Canada voue au public canadien.

Manquements liés à l'identification des points de services bilingues

Les observations sur le service en personne ont permis de déceler, dans certaines institutions, des lacunes dans la mise à jour de la base de données BUROLIS qui précise le statut bilingue ou unilingue des points de services de l'administration fédérale. Des manquements ont été constatés dans près de 5 p. 100 des cas. Ce n'est qu'une fois sur place que les observateurs ont parfois appris que le bureau que nous voulions contrôler était fermé depuis deux ou trois ans! Les institutions concernées ont perdu des points pour ce qui est du critère concernant l'annonce des services bilingues au public.

Évidemment, le premier chaînon dans l'offre active de services au public canadien est la diffusion d'information correcte sur l'emplacement des bureaux et les numéros de téléphone à composer pour l'obtention des services. Dans les régions où seul un nombre limité de bureaux sont désignés bilingues, un manquement dans l'identification correcte des points de services bilingues réduit grandement la possibilité, pour les citoyens, de recevoir les services du gouvernement du Canada dans la langue officielle de leur choix, ce qui fait pourtant partie de leurs droits.

Données inaccessibles sur la capacité linguistique

Dans le cas de certains employeurs, il n'a pas été facile d'obtenir l'information voulue sur la compétence linguistique des personnes qui occupent des fonctions désignées bilingues et qui servent le public. En effet, l'Agence est moins présente auprès des institutions dont le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur. Ces renseignements n'ont pu être obtenus par l'entremise de l'Agence, ni dans certains cas auprès des institutions elles-mêmes. Cette information est toutefois essentielle pour déterminer les mesures prises par une institution pour se doter d'une infrastructure appropriée en vue d'assurer une prestation adéquate de services bilingues. La commissaire s'attend à ce que toutes les institutions assujetties à la *Loi* puissent fournir ces renseignements.

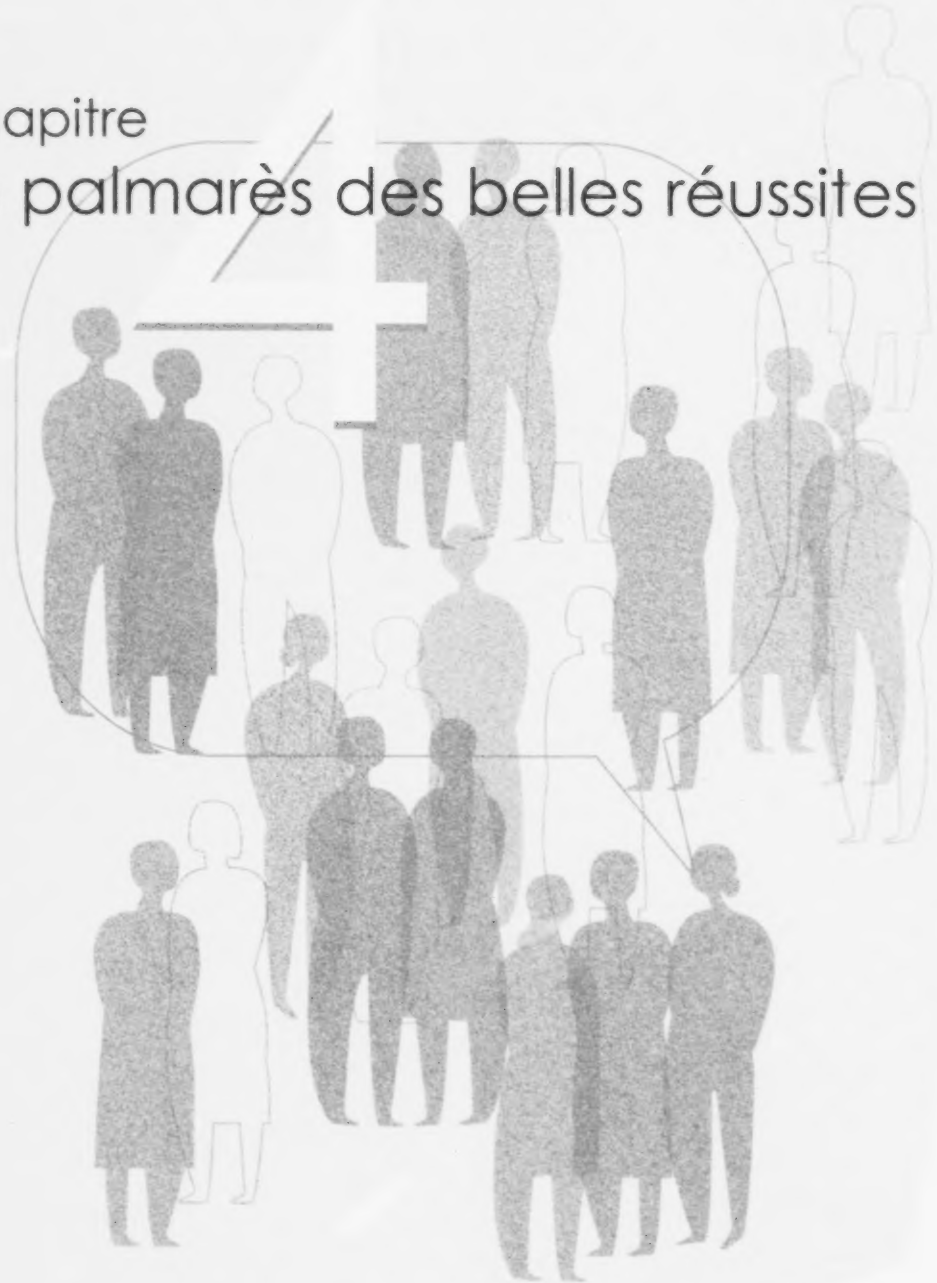
Des problèmes systémiques nuisent à la mise en œuvre de la Loi

Les enquêtes du Commissariat permettent parfois de déceler un problème systémique qui nuit à la mise en œuvre de la *Loi* dans une institution. La présence de problèmes systémiques non résolus a nui aux résultats de certaines institutions. Il est prévu qu'un suivi de ces problèmes sera effectué d'ici la parution du prochain bulletin de rendement afin de faire état de tout progrès à cet égard.

Le prochain bulletin de rendement portera à nouveau sur les 29 institutions choisies cette année afin de permettre aux parlementaires et au public de suivre leur performance d'une année à l'autre. En outre, d'autres institutions assujetties à la *Loi* s'ajouteront au bulletin de rendement de l'an prochain. Il sera ainsi possible de dresser un bilan encore plus complet du respect de la *Loi sur les langues officielles* dans l'administration fédérale.

Chapitre

Le palmarès des belles réussites



Chapitre 4

Comme par les années passées, cette section souligne les réalisations de ministères et d'organismes gouvernementaux ayant fait preuve d'originalité et de détermination dans le domaine des langues officielles. L'exercice 2004-2005 révèle plus d'un exemple de belles réussites dans le domaine de la formation linguistique. Cela est particulièrement intéressant, car l'accès à la formation linguistique et le maintien de l'acquis sont des composantes essentielles à la création d'un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues. Bravo à ceux et celles qui font du maintien de l'acquis et du perfectionnement linguistique des leitmotive!

On retrouve parmi eux le dirigeant à qui la commissaire aux langues officielles rend hommage cette année en lui remettant le Prix Léon du Leadership pour 2004-2005.

Prix Léon du Leadership pour 2004-2005 décerné à :

Marcel Beaudry, président, Commission de la capitale nationale

Le Prix Léon du Leadership est remis chaque année à un sous-ministre ou à un chef d'agence qui a fait preuve d'un leadership remarquable en matière de langues officielles. Le Prix Léon du Leadership de la commissaire pour 2004-2005 est décerné à Marcel Beaudry, président de la Commission de la capitale nationale (CCN). M. Beaudry a intégré les langues officielles au sein de son organisation et a fait la promotion du bilinguisme dans la région de la capitale nationale d'une manière exemplaire.

Sous le leadership de M. Beaudry, le comité de la haute direction a approuvé un cadre de gestion intégrée fondé sur les valeurs suivantes : le respect, le bien-être et l'engagement. Ce cadre traite aussi des langues officielles, notamment en encourageant l'usage des deux langues officielles dans le milieu de travail. Cette initiative a entraîné la tenue de séances de formation linguistique sur l'heure du midi auxquelles 60 employés participent.

La CCN a également mis en œuvre un protocole sur la présidence des réunions bilingues et a conçu un guide sur la manière de réussir à tenir de telles réunions. De plus, la CCN a signé un accord de trois ans avec une école de langues qui offre une formation linguistique aux employés dans leur milieu de travail.

La CCN n'est pas en reste en ce qui concerne les services offerts au public. Selon une vérification des services téléphoniques effectuée par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et des observations sur le service en personne faites par le Commissariat, en règle générale la CCN offre activement ses services dans l'une et l'autre langue et réussit à 100 p. 100 à donner des services bilingues.

Avec le soutien de M. Beaudry, la CCN a pris part au projet pilote d'Aide aux entreprises mis en œuvre par la ville d'Ottawa. Dans le cadre de ce projet, la CCN a élaboré un plan d'action afin de s'assurer que les obligations en matière de langues officielles sont claires pour les locataires commerciaux et qu'ils les respectent. Le plan englobait des discussions, une surveillance et des évaluations ainsi que des outils pratiques pour aider les locataires commerciaux à remplir leurs obligations linguistiques.

M. Beaudry a joué un rôle de chef de file en travaillant avec les municipalités pour promouvoir le bilinguisme dans la région de la capitale nationale. La CCN a collaboré avec plusieurs partenaires pour présenter aux Canadiens et aux Canadiennes *Les trophées de la langue française* de Bernard Pivot, une émission de télévision qui rend hommage aux francophones s'étant illustrés dans divers domaines.

Cette émission diffusée sur les ondes de TV5 dans 43 pays dans le cadre du Sommet de la Francophonie de 2004 à Ouagadougou, au Burkina Faso, a favorisé la présence internationale de la région de la capitale nationale, tout en faisant la promotion de la langue française.

La CCN a aussi coordonné le Sussex Cinéma, un festival du film français à la belle étoile où l'on a présenté des réussites cinématographiques, a animé les cours historiques de la promenade Sussex et a fait la promotion du bilinguisme dans la région de la capitale nationale à l'occasion du 400e anniversaire de la présence française en Amérique du Nord.

En décernant le Prix Léon du Leadership à M. Beaudry, la commissaire rend hommage à une personne qui a fait preuve d'un leadership exemplaire non seulement au sein d'une organisation, mais aussi au sein de la population canadienne et qui sert de modèle à d'autres dirigeants d'organisations.

Les belles réussites de 2004-2005

Formation linguistique

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada a mis sur pied un programme de perfectionnement linguistique volontaire appelé Notre bilinguisme pour offrir un enseignement des langues secondes aux employés occupant des postes unilingues et pour encadrer d'autres initiatives en matière de langues officielles qui favorisent le bilinguisme dans ce ministère. Le budget de ce programme constitue un fonds distinct qui a été alloué à l'équipe des ressources humaines. Un processus a été élaboré pour déterminer les priorités en matière de financement.

Agence du revenu du Canada

L'Agence du revenu du Canada sait que les acquis linguistiques sont aussi importants que la formation linguistique. Ce ministère a lancé un centre virtuel de maintien des acquis linguistiques pour aider les employés à conserver ou à recouvrer leurs aptitudes en langue seconde et, en conséquence, à améliorer la qualité des services au public. L'Université Sainte-Anne,

en Nouvelle-Écosse, offre ce programme pilote à environ 15 participants dans six centres de l'Atlantique. Ceux-ci prennent part à des vidéoconférences et à des ateliers. Voilà un excellent moyen d'améliorer son bilinguisme!

Conseil national de recherches du Canada

À l'automne 2004, le comité des langues officielles du Conseil national de recherches du Canada a conçu une campagne incitative pour le maintien des connaissances en langue seconde. La participation des apprenants et des aidants à cette campagne innovatrice est purement volontaire. Les employés qui désirent pratiquer leur langue seconde sont jumelés avec ceux qui souhaitent les aider. Ils peuvent aussi prendre part à des conversations dans leur langue seconde à l'heure du midi. De plus, les participants qui atteignent leurs buts linguistiques personnels ou qui réussissent les tests d'évaluation en langue seconde reçoivent un certificat de reconnaissance. Pour illustrer le système de jumelage, l'affiche de la campagne montre deux joueurs de tennis en action. Cela rappelle aux employés que pour maintenir leurs compétences dans leur langue seconde, ils doivent pratiquer!

Dans le cadre de cette campagne, le comité a distribué des outils à tous les employés du Conseil, à savoir une affiche de bureau pour les employés qui désirent s'exercer à parler leur langue seconde et une autre pour les superviseurs et les employés qui désirent offrir à leurs collègues le choix de parler anglais ou français. De plus, les apprenants et les volontaires peuvent s'identifier au moyen d'un insigne. Quelle excellente initiative pour rendre l'apprentissage des langues officielles amusant et détendu!

Statistique Canada

Statistique Canada a conçu un programme de formation linguistique française intitulé Accéléré afin d'accroître les possibilités de formation linguistique pour ses employés. Ce programme à temps plein permet aux employés qui ont atteint le niveau intermédiaire en français oral de passer à un niveau supérieur. Les étudiants et les animateurs créent le contenu du cours individuellement et collectivement en se fondant sur leurs expériences personnelles et professionnelles. Ce programme, qui est offert deux fois par année dans la région de la capitale nationale, vise à former 36 participants par année.

Conseil fédéral de Terre-Neuve-et-Labrador

L'administration fédérale à Terre-Neuve-et-Labrador poursuit ses efforts pour promouvoir les deux langues officielles. En fait, elle travaille en partenariat avec la Memorial University de Terre-Neuve-et-Labrador pour élaborer un cours intitulé *French for the workplace* (le français dans le milieu de travail) à l'intention des fonctionnaires, malgré le fait que la région ne soit pas désignée bilingue en ce qui concerne la langue de travail. Les fonctionnaires de Terre-Neuve-et-Labrador comprennent que s'exercer à parler une langue régulièrement contribue grandement à son maintien.

Conseil fédéral du Pacifique

Un grand nombre d'institutions fédérales en Colombie-Britannique doivent relever un défi de taille : s'assurer que leurs employés font une offre active de services au public dans les deux langues officielles. Pour relever ce défi, le Conseil fédéral du Pacifique a conçu un cours innovateur intitulé Parlez-vous français? Il vise à faire comprendre clairement aux employés ce qu'est une offre active et ce dont ils ont besoin pour l'assurer. Le comité des langues officielles a conçu un outil intéressant pour ce cours. Il s'agit d'un tapis de souris qui propose quelques phrases simples dans les deux langues officielles ainsi que leur prononciation en français. Cette initiative aide les employés à se sentir plus à l'aise pour faire une offre active de services et

encourage les membres du public à utiliser le français lorsqu'ils font une demande de services dans les bureaux bilingues de l'administration fédérale en Colombie-Britannique.

Promotion des langues officielles

Conseil fédéral du Québec

Le Forum 2005 sur la dualité linguistique a été présenté par le Conseil fédéral du Québec le 22 février. Une première dans la région du Québec, ce forum ayant pour thème « Parle-moi, I'm listening », se voulait un moment de réflexion et d'information sur les enjeux en matière de langues officielles au sein de la fonction publique fédérale dans la région du Québec ainsi qu'une occasion de partager des pratiques exemplaires. L'événement a attiré quelque 206 participants. Toutes les parties de la *Loi* ont été abordées. Toutefois, les participants ont accordé une attention particulière à la langue de travail et à la participation équitable au sein des institutions fédérales, deux enjeux fort importants pour la région du Québec.

Agence du revenu du Canada

Les Services fiscaux de Toronto-Centre (SFTC) de l'Agence du revenu du Canada ont mis en œuvre des initiatives pour promouvoir des politiques et des pratiques exemplaires en matière de langues officielles. Dans le cadre des célébrations des Rendez-vous de la francophonie et de la fête de la Saint-Jean-Baptiste, les SFTC, qui ont été le premier bureau du sud de l'Ontario à avoir leur propre Comité sur les langues officielles, ont organisé des festivités pour sensibiliser les employés à la culture et à la langue françaises. Le comité a organisé des événements tels que des concours; il a également invité des conférenciers provenant d'organisations françaises de la collectivité à s'adresser aux employés et a décerné des prix. Ces festivités ont permis aux employés de mieux apprécier la culture française.

Cour suprême du Canada

La Cour suprême du Canada s'est jointe aux célébrations du patrimoine français de notre pays. Pour lancer les célébrations des Rendez-vous de la francophonie, un juge de la Cour a prononcé un discours sur les droits linguistiques au Canada devant les employés de la Cour. De plus, dans le cadre des festivités organisées à l'intention de ses employés, la Cour suprême du Canada a proposé des activités spéciales telles que des jeux pour vérifier les compétences linguistiques, le visionnement d'un film français et une séance d'information donnée par le directeur des ressources humaines sur les nouvelles orientations en matière de langues officielles.

Développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire

Conseil fédéral de l'Île-du-Prince-Édouard

Afin de mieux contribuer au développement des communautés acadiennes et francophones de la province, le Comité sur les langues officielles du Conseil fédéral de l'Île-du-Prince-Édouard a étudié le Plan Vision, un plan de développement communautaire quinquennal pour les Acadiens et les Acadiennes et les francophones de la province. Ce plan traite des différents secteurs du développement communautaire tels que l'activité économique, le patrimoine et la culture, l'éducation et la formation ainsi que les services communautaires. Afin d'assurer la participation de tous les ministères de la province tel que requis, le Comité a examiné chacune des recommandations du plan dans le but de déterminer quel ministère pourrait apporter un soutien aux communautés, sous forme de ressources financières ou matérielles ou encore d'expertise.

La commissaire aux langues officielles souhaite reconnaître certaines initiatives encourageantes dans d'autres secteurs de la société canadienne.

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

À l'automne 2004, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a adopté un projet de loi sur les services en français en Nouvelle-Écosse. Cette loi (*The French-language Services Act*) assurera la prestation de services en français aux communautés acadiennes et francophones dans les ministères, bureaux, organismes gouvernementaux, sociétés d'État et institutions publiques désignés. Cette nouvelle loi confirme la volonté du gouvernement de la Nouvelle-Écosse de contribuer à la conservation et à la croissance des communautés minoritaires acadiennes et francophones dans la province. Cette loi est un pas dans la bonne direction.

Ministère de la Justice du Manitoba

Justice Manitoba est passée à l'histoire! Le ministère de la Justice a ouvert la première cour de circuit provinciale bilingue à St-Pierre-Jolys. Grâce à cette initiative, les francophones peuvent maintenant être entendus en cour dans leur langue. De plus, ils peuvent désormais obtenir des renseignements en français sur les programmes et les services du Ministère par l'intermédiaire d'un généraliste en services juridiques embauché par le centre de services bilingues. Les employés du Ministère tirent aussi profit de cette initiative puisqu'elle leur donne la possibilité de travailler en français. Nous félicitons ce ministère pour son leadership qui permet à tous les citoyens d'avoir accès aux cours et aux services gouvernementaux dans les deux langues officielles dans les régions francophones du Manitoba.

Ministère de l'Éducation de l'Ontario

Le ministère de l'Éducation a mis en œuvre une Politique d'aménagement linguistique pour aider les étudiants francophones à conserver leur culture et à améliorer leur rendement scolaire et leur estime de soi. Ce plan fournit un guide aux conseils et aux administrations scolaires qui leur permet de travailler de concert avec leurs communautés au développement d'une approche locale pour contrer l'assimilation et améliorer le rendement et les taux de rétention scolaires.

Partenariat communautaire au Nouveau-Brunswick

L'Université de Moncton, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick, la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick et d'autres organisations ont estimé que le Nouveau-Brunswick avait besoin d'un organisme permanent qui pourrait commander des études et examiner le paysage linguistique. Cela a conduit à la création du Conseil de l'aménagement linguistique du Nouveau-Brunswick dont la mission consiste à assurer la progression vers l'égalité des deux communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick. Le Conseil réunit des experts qui feront des recommandations au gouvernement, aux municipalités et aux entreprises du Nouveau-Brunswick à ce sujet. Le Conseil travaillera entre autres sur la toponymie, le paysage commercial, les ressources et les outils ainsi que la langue de travail.

Chambre de commerce de Québec

Dans le cadre des festivités de la Semaine Québec Multilingue, on a lancé un portail Internet à l'intention des nouveaux arrivants anglophones à Québec. Cette passerelle virtuelle permet à la population anglophone d'accéder à une gamme de services offerts en anglais dans la grande région de Québec. Ce site Web, www.englishinquebec.ca, offre des renseignements sur le développement économique, les services de santé et les services sociaux, l'emploi et l'éducation.

Congrès mondial acadien 2004

Le Congrès mondial acadien 2004 s'est déroulé en Nouvelle-Écosse. Des milliers de visiteurs ont célébré la fierté acadienne et française en commémorant le 400e anniversaire de la fondation de l'Acadie. Parents et visiteurs ont pris un grand plaisir à se réunir avec des cousins et des membres de la famille qui s'étaient perdus de vue depuis longtemps et qui provenaient de tous les coins du monde. Ils ont célébré leurs racines et leur culture. Plusieurs d'entre eux ont pris le temps de réfléchir sur ce que sera l'Acadie d'ici 20 ans.

Société 2004 Society

Société 2004 Society a organisé des festivités pour commémorer les 500 ans de présence française dans les provinces de l'Atlantique. Les francophones et les Acadiens ont participé à des activités culturelles qui ont eu lieu au cours de l'année 2004, à Terre-Neuve-et-Labrador. Ces événements ont aussi permis à la population anglophone d'en apprendre davantage au sujet du patrimoine français dans la région. En plus de commémorer la richesse de l'histoire et de la culture françaises, ces célébrations ont généré d'excellentes retombées économiques pour les gens qui vivent dans ces communautés.

Partenariat communautaire à Terre-Neuve-et-Labrador

La population francophone de St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador, a tiré profit de l'ouverture du nouveau Centre scolaire et communautaire (CSC) des Grands Vents. Le CSC groupe des services à l'intention de la minorité francophone. Il offre des cours du niveau préscolaire à la douzième année, des centres pour les personnes âgées et les jeunes, un centre de ressources, un gymnase, un théâtre, en plus de servir de point de rencontre pour la communauté francophone de la région. Les francophones de tous âges peuvent participer à des activités sociales, culturelles et éducatives en français.

Chapitre 5

Enquêtes et vérifications

Chapitre 5

Dans le présent chapitre du rapport, nous nous intéressons principalement aux rôles de la commissaire aux langues officielles à titre d'ombudsman et de vérificatrice.

Comme ombudsman linguistique, la commissaire reçoit des plaintes du public concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Si une plainte est considérée comme fondée, la commissaire formule des recommandations pour régler les problèmes soulevés. L'objectif visé dépasse la simple conformité à la *Loi*. Il s'agit d'apporter des solutions qui mènent à un changement durable. Pour ce faire, les enquêteurs du Commissariat tentent de travailler le plus étroitement possible en collaboration avec les institutions fédérales au cours du processus d'enquête pour faire participer activement les gestionnaires et les décideurs à la recherche de solutions durables.

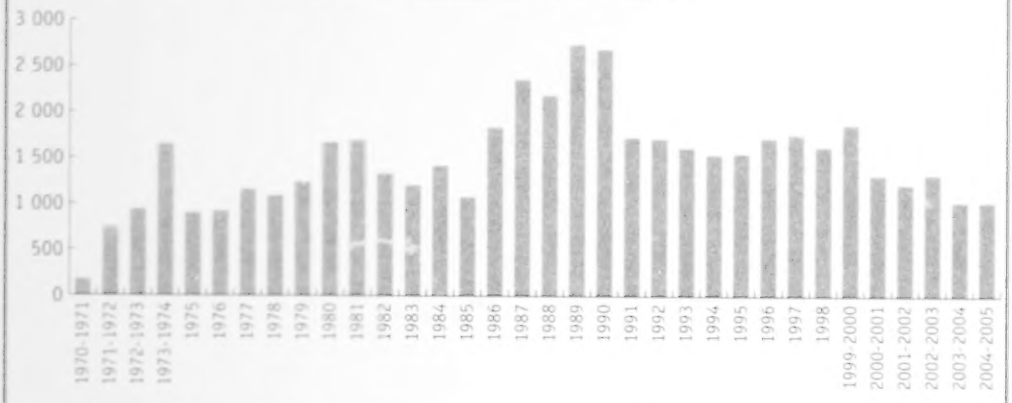
L'accent mis sur le changement durable détermine également l'approche de la commissaire dans sa fonction de vérificatrice. Notre méthode de vérification est axée sur les causes profondes de la non-conformité. Nous sommes en quête de pratiques et de politiques qui garantissent la pleine mise en œuvre de la *Loi*.

35 ans d'un coup d'œil...

Étant donné le caractère particulier que revêt le rapport annuel de cette année, qui se veut un bilan de la dualité linguistique dans notre société selon une perspective historique couvrant les 35 dernières années, nous situons l'analyse des plaintes de 2004-2005 dans ce contexte.

Comme le montre la figure 1, les plaintes ont augmenté progressivement de 1970 à 1986. À compter de 1986, le nombre de plaintes a subi une forte augmentation qui s'est poursuivie pendant cinq ans. Chaque année, de 1986 à 1990, le Commissariat aux langues officielles a reçu plus de plaintes qu'en toute autre période, soit plus de 2 000 par année en moyenne. La quantité de plaintes a diminué en 1991 et elle est ensuite demeurée relativement stable pendant tout le reste de la décennie, se situant en moyenne à un peu moins de 1 700 plaintes par année. Au cours de l'année 2000 on a observé une autre chute du nombre de plaintes, qui est demeuré à peu près constant depuis, se situant à 1 250 plaintes par année en moyenne. Une analyse détaillée des plaintes déposées au cours de cette période de 35 ans est présentée ci-contre.

Figure 1 – Plaintes de 1970 à 2004-2005



Année (années civiles jusqu'en 1999, années financières de 1999 à 2005)
(1973-1974 : période de 21 mois, 1999-2000 : période de 15 mois)

Les années soixante-dix : une augmentation progressive des plaintes

Durant la première année d'existence du Commissariat, nous avons reçu 181 plaintes. L'année suivante, le nombre a augmenté à 745, en partie parce que le Commissariat s'est fait mieux connaître, et en partie parce qu'il y a eu un recensement décennal fédéral qui a donné lieu à 63 plaintes. Au cours des années suivantes, les plaintes ont augmenté progressivement, passant de 906 en 1975 à 1 243 en 1979, le nombre le plus élevé de la décennie. (Pour l'année 1973-1974, la figure 1 indique 1 665 plaintes, mais ce nombre couvre une période de 21 mois).

Un nombre significatif de plaintes déposées au cours des années 1970 concernait la langue de travail, ce qui est probablement attribuable à l'impulsion donnée par la résolution sur les langues officielles dans la fonction publique qui a été adoptée par le Parlement en 1973. Pour la plupart, ces plaintes provenaient de fonctionnaires de la région de la capitale nationale et de contrôleurs de la circulation aérienne.

Le 4 mai 2004, la commissaire a inauguré un bureau de liaison à Sudbury, en Ontario, en présence de nombreux invités parmi lesquels se trouvaient des représentants de divers domaines dont la politique, les institutions gouvernementales, le monde des affaires, l'éducation, la culture, les médias ainsi que des organismes communautaires francophones et anglophones. L'agente de liaison participera à la création d'un dialogue avec les institutions et les organismes qui jouent un rôle essentiel dans la croissance et l'épanouissement des deux communautés de langues officielles du Nord de l'Ontario. La présence du Commissariat dans cette région permettra également de déterminer des occasions de développement, de partenariat et de rapprochement avec des organismes représentant la communauté anglophone, afin de favoriser les échanges entre les deux communautés linguistiques.

Durant la période de 1970 à 1976, seulement 6,5 p. 100 des plaintes provenaient de la région de l'Atlantique. Toutefois, avec l'établissement d'un bureau régional du Commissariat aux langues officielles en 1977 à Moncton, au Nouveau-Brunswick, la visibilité des langues officielles a augmenté dans la région de l'Atlantique et en 1978, 17 p. 100 des plaintes provenaient de cette région. Les résultats ont été semblables à Winnipeg. Lorsqu'un bureau régional y a été établi en 1978, les plaintes provenant de cette région sont passées de 0,7 p. 100 à 7 p. 100 l'année suivante.

Les années quatre-vingts : de grandes variations

En 1980 et 1981, le nombre de plaintes a atteint de nouveaux sommets : 1 673 et 1 696 plaintes respectivement. Le commissaire Maxwell Yalden a indiqué dans le rapport annuel de 1980 que cela n'indiquait pas un fléchissement de l'efficience linguistique des ministères du gouvernement du Canada, mais était la preuve que les Canadiens et les Canadiennes exigeaient que leurs droits linguistiques soient respectés.

Après cette augmentation subite, le nombre de plaintes a diminué durant quelques années. En 1985, le Commissariat n'a reçu que 1 080 plaintes, soit le nombre le moins élevé depuis 1976. On a enregistré une diminution notable des plaintes concernant l'affichage bilingue, la publication d'annonces dans la presse de langue minoritaire par les ministères fédéraux et Air Canada.

La situation a changé radicalement dans la deuxième moitié de la décennie. Au cours de la période de 1986 à 1990, les plaintes totalisaient en moyenne plus de 2 000 par année : le nombre de plaintes pour chacune de ces années est plus élevé que le nombre reçu en 1981, l'année record antérieure. En 1989, 2 743 plaintes ont été déposées, soit le plus grand nombre de l'histoire du Commissariat aux langues officielles.

Bien qu'ils soient impressionnants, ces chiffres auraient pu être plus élevés. En effet, les employés du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) avaient déposé 1 784 plaintes en 1986 et 456 en 1987, contestant l'unilinguisme anglais de documents transmis au bureau du Québec. À des fins statistiques, le Commissariat n'a compté qu'une de ces plaintes pour chacune des années en question, de façon à ne pas gonfler artificiellement le total. Toutefois, ces plaintes ont quand même contribué à faire augmenter rapidement la charge de travail.

Deux événements de portée nationale ont contribué à cette augmentation considérable des plaintes. D'une part, l'accord du lac Meech a engendré un débat passionné dans tout le pays et a propulsé la question des langues officielles à l'avant-scène de la conscience nationale et suscité un immense intérêt à son endroit. D'autre part, le commissaire faisait la promotion de la *Loi sur les langues officielles*, nouvellement révisée et de la question de la langue de travail. Dans le rapport annuel de 1990, le commissaire, M. D'Iberville Fortier, indiquait que les plaintes avaient connu une augmentation de 25 p. 100 depuis la promulgation de la nouvelle *Loi* en 1988.

Les années quatre-vingt-dix : une période de stabilité

Durant les années 1990, le nombre de plaintes s'est stabilisé à environ 1 700 par année. Bien qu'il semble y avoir eu une augmentation du nombre de plaintes en 1999-2000 (1 872 plaintes), cette période s'étendait sur 15 mois en raison de la transition des années civiles aux années financières et correspond, en fait, au rendement global de la décennie.

Le nouveau millénaire : tendance générale à la baisse

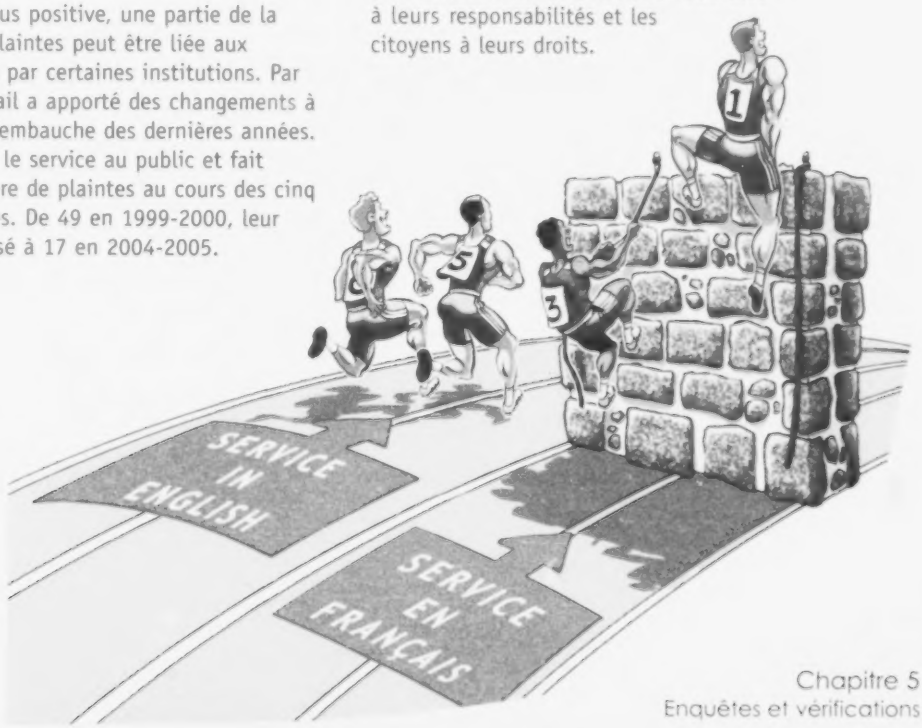
Durant les cinq dernières années, le nombre de plaintes reçues a diminué à environ 1 200 par année. Pourquoi? Ce phénomène peut s'expliquer de différentes manières. Par exemple, au dire de certains plaignants, le processus d'enquête sur les plaintes au cours des dernières années ne garantissait pas que les problèmes dénoncés seraient corrigés de façon permanente. Certains genres de problèmes, comme les plaintes provenant de la presse minoritaire et celles qui concernaient le service qu'Air Canada offrait au public, ne cessaient de se répéter. Il est intéressant de noter que ces deux sujets représentent 25 p. 100 des plaintes concernant le service au public.

D'autres causes expliquent également une partie de la diminution des plaintes durant les cinq dernières années. Par exemple, le rapport annuel 2003-2004 de la commissaire indique qu'il y a eu une diminution des plaintes à l'endroit d'Air Canada pendant sa restructuration.

Sur une note plus positive, une partie de la réduction des plaintes peut être liée aux progrès réalisés par certaines institutions. Par exemple, VIA Rail a apporté des changements à ses pratiques d'embauche des dernières années. Cela a amélioré le service au public et fait baisser le nombre de plaintes au cours des cinq dernières années. De 49 en 1999-2000, leur nombre est passé à 17 en 2004-2005.

Il est également possible que nombre de Canadiens et de Canadiennes ne connaissent pas suffisamment leurs droits linguistiques pour savoir quand et comment déposer une plainte. Le nombre de plaintes augmente souvent lorsque les questions linguistiques font les manchettes, que ce soit en raison des campagnes d'information ou de l'intérêt des médias. La récente couverture médiatique des directives du Conseil du Trésor d'avril 2004 sur la dotation impérative a probablement contribué à l'augmentation du nombre de plaintes des fonctionnaires d'expression anglaise relativement à l'avancement professionnel et à la désignation linguistique des postes. Normalement, environ 20 p. 100 de ce genre de plaintes proviennent du personnel d'expression anglaise, mais cette année, ce pourcentage a augmenté à 47 p. 100.

Selon nous, une combinaison de tous les facteurs mentionnés ci-dessus est à l'œuvre. Le Commissariat surveillera ces tendances l'an prochain. Nous continuerons également à promouvoir les droits linguistiques en sensibilisant les institutions fédérales à leurs responsabilités et les citoyens à leurs droits.



2004-2005 : l'année en détail

Étant donné la fluctuation des plaintes au fil des ans, où en sommes-nous maintenant? Les parties qui suivent comportent des informations détaillées sur le travail quotidien de la commissaire en tant qu'ombudsman linguistique et vérificatrice au cours de 2004-2005.

Demandes d'information

Après une augmentation très importante des demandes d'information l'an dernier (994 par rapport à 516 en 2002-2003), leur nombre est revenu aux niveaux antérieurs cette année. Des 373 demandes d'information reçues en 2004-2005, 43 p. 100 (160) provenaient de personnes d'expression anglaise et 57 p. 100 (213) provenaient de personnes d'expression française. La plupart des demandes d'information étaient d'ordre général (publications, statistiques et accès à la formation linguistique).

Plaintes

Voici la répartition des plaintes déposées au cours de la dernière année :

- un total de 1 151 plaintes, ce qui représente une hausse de 12 p. 100 par rapport à l'année précédente;
- 74 p. 100 (847) des plaintes étaient recevables, soit environ le même pourcentage que les années antérieures;
- comme pour les années antérieures, la plupart des plaintes (81 p. 100) provenaient des francophones; et
- le nombre de plaintes déposées par des anglophones est passé de 145 en 2003-2004 à 213 en 2004-2005 (une hausse de 47 p. 100).

Le nombre actuel des plaintes reflète la tendance générale des quatre dernières années.

Mode de transmission des plaintes en 2004-2005

Cette année, la plupart des plaintes ont été déposées par téléphone (47 p. 100), par lettre (19 p. 100) et par Internet (8 p. 100). Le nombre de plaintes reçues par Internet est demeuré stable durant les trois dernières années (8 p. 100 en 2002-2003, 10 p. 100 en 2003-2004 et 8 p. 100 en 2004-2005).

Processus d'enquête sur les plaintes

Une plainte est jugée recevable lorsqu'elle porte sur une obligation imposée par la *Loi sur les langues officielles*, implique une institution fédérale assujettie à la *Loi* et concerne un incident spécifique. Si une plainte est recevable, elle fait l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il y a eu contravention à la *Loi* (la plainte est fondée) ou s'il n'y a pas eu contravention à la *Loi* (la plainte est non fondée).

À la fin de ce processus, le plaignant et l'institution sont informés de la décision prise par le Commissariat et, lorsque des recommandations sont formulées, ils ont la possibilité de les commenter. Au besoin, le Commissariat entreprend également des suivis pour s'assurer que les recommandations ont été mises en œuvre.

S'il y a lieu, le Commissariat travaille en collaboration avec l'institution visée par la plainte pour trouver une solution rapide au problème soulevé. Cette année, 35 p. 100 de toutes les plaintes reçues ont été soumises à un processus de résolution rapide. La plupart ont été traitées dans les 60 jours suivant leur réception. Par exemple, lorsque nous avons reçu une plainte selon laquelle la qualité du français n'était pas adéquate sur le site Web du Centre de recherches sur les communications, une agence d'Industrie Canada, l'institution a pu corriger rapidement le problème et mettre

en place des mesures pour éviter qu'il ne se reproduise. Ainsi, moins d'un mois après avoir reçu la plainte, avons-nous pu informer le plaignant des mesures prises par l'institution.

Analyse des plaintes

L'augmentation du nombre de plaintes en 2004–2005 (comparativement à 2003-2004) est en partie attribuable à la question de la participation équitable des fonctionnaires d'expression française et d'expression anglaise à tous les échelons des institutions fédérales. Selon nous, cette augmentation est liée aux directives du Conseil du Trésor du 1er avril 2004 qui exigent que les postes bilingues soient occupés par des personnes satisfaisant aux exigences linguistiques des postes dès leur entrée en fonction (sauf dans des cas spéciaux).

Par ailleurs, deux événements ont contribué, en 2004, à l'augmentation du nombre de plaintes :

- Air Canada a achevé sa restructuration : pendant qu'Air Canada procédait à sa restructuration, nous avons remarqué une diminution du nombre de plaintes, mais cela a changé lorsque celle-ci fut complétée à l'automne 2004.
- Une élection fédérale a donné lieu à une hausse très marquée des plaintes à l'endroit d'Élections Canada.

Les figures 2, 3 et 4 indiquent l'origine des plaintes recevables par région et par groupe linguistique (francophones et anglophones).

La plupart des plaintes recevables proviennent cette année de personnes d'expression française de la région de la capitale nationale (RCN), de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, ce qui est comparable aux années antérieures.

Figure 2 – Nombre de plaintes recevables par région
Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005

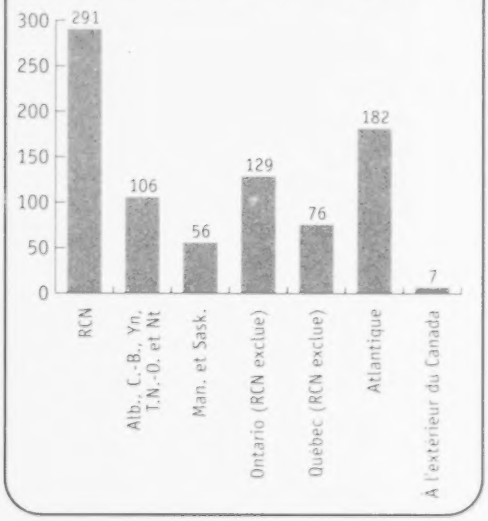


Figure 3 – Nombre de plaintes recevables des francophones
Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005

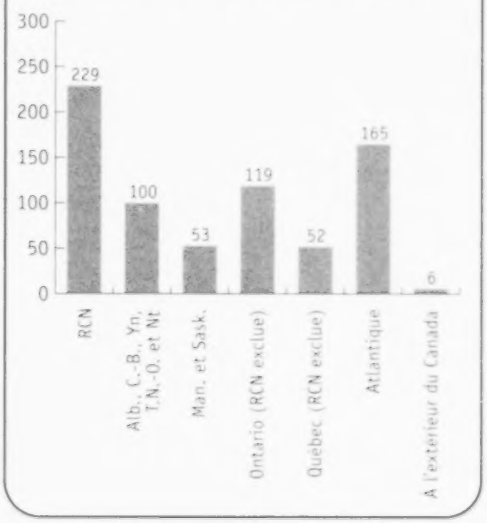
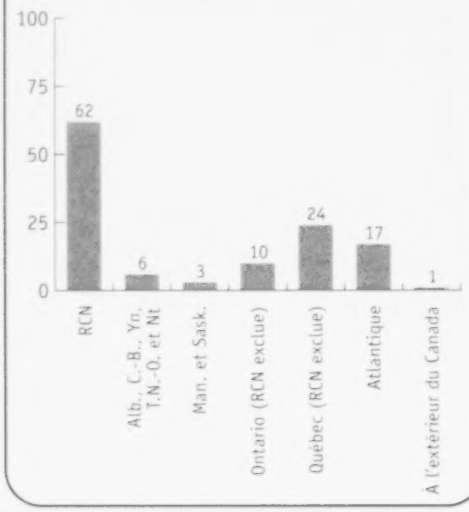


Figure 4 – Nombre de plaintes recevables des anglophones
Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005



Les dix institutions les plus visées

Plus de la moitié (53 p. 100) des plaintes recevables mettent en cause dix institutions. En général, ces institutions sont en contact étroit avec le public et, en conséquence, la langue de service représente 69 p. 100 des plaintes recevables. Le tableau 2 indique la répartition détaillée du nombre de plaintes recevables portées contre ces dix institutions. Même si ces plaintes sont recevables, elles ne sont pas nécessairement fondées.

TABLEAU 2

NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES À L'ENDROIT DES DIX INSTITUTIONS LES PLUS VISÉES ET ÉTAT DE CES PLAINTES

Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005

Ministère ou institution	Total des plaintes recevables	Fondées	Non fondées	Sous enquête	Autres
Air Canada	84	5	1	77	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	51	11	1	39	0
Service correctionnel Canada	49	3	6	40	0
Société canadienne des postes	49	24	4	21	0
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	46	18	1	26	1
Élections Canada	46	0	1	45	0
Patrimoine canadien	35	5	6	24	0
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	35	5	0	30	0
Agence du revenu du Canada	32	7	4	19	2
Ministère de la Défense nationale	25	7	3	14	1

Plaintes recevables par catégorie principale

Au fil des ans, environ trois quarts des plaintes recevables portaient sur le service au public et de 12 à 15 p. 100 sur la langue de travail. Toutefois, ces pourcentages ont fluctué considérablement selon les années. Par exemple, entre 1970 et 1986, presque 85 p. 100 des plaintes portaient sur la langue du service au public. En 1994, ce pourcentage avait diminué à 77 p. 100, alors que les plaintes sur la langue de travail avaient augmenté de 7 à 13 p. 100, et celles qui concernaient la participation équitable et la promotion du français et de l'anglais avaient augmenté de 5 à 8 p. 100. Ce n'est qu'en 1994 que le commissaire a reçu la première plainte visant la partie VII de la *Loi* qui porte sur la promotion du français et de l'anglais.

Plaintes recevables au cours de l'année :

- les 587 plaintes portant sur la langue de service représentent une augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'an dernier et 69 p. 100 des plaintes recevables déposées cette année;
- quatorze pour cent des plaintes portent sur la langue de travail;
- les 45 plaintes recevables (5 p. 100), portant sur la participation équitable, représentent une augmentation de 36 p. 100 par rapport à l'an dernier;
- on observe une diminution des plaintes concernant les exigences linguistiques des postes (plaintes touchant l'article 91), passant de 79 l'an dernier à 56 cette année, soit une diminution de 29 p. 100;
- seize plaintes portent sur la promotion du français et de l'anglais (partie VII de la *Loi*), soit une diminution de 52 p. 100 par rapport à l'an dernier.

Figure 5 – Pourcentage de plaintes recevables par catégorie principale
Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005

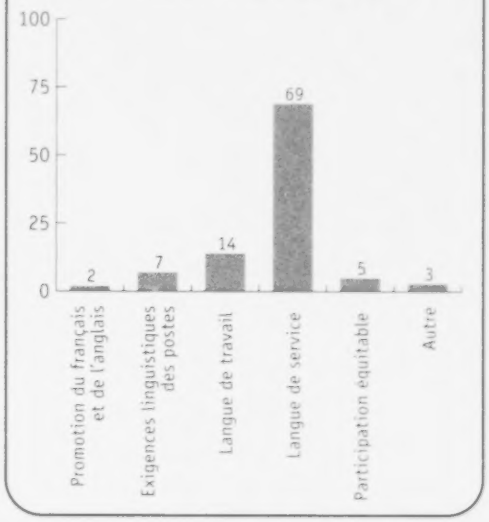


TABLEAU 3

NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES PAR PROVINCE ET TERRITOIRE ET PAR CATÉGORIE PRINCIPALE

Province ou territoire	Plaintes recevables	Service au public	Langue de travail	Exigences linguistiques	Promotion du français et de l'anglais	Participation équitable	Autres
Terre-Neuve-et-Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Île-du-Prince-Édouard	17	13	0	1	0	0	3
Nouvelle-Écosse	71	49	0	8	0	1	13
Nouveau-Brunswick	91	43	27	15	0	5	1
Québec	76	48	17	6	1	1	3
Région de la capitale nationale (Québec)	58	33	17	4	2	2	0
Région de la capitale nationale (Ontario)	233	134	39	18	8	28	6
Ontario	129	110	10	2	2	5	0
Manitoba	37	36	0	1	0	0	0
Saskatchewan	19	17	0	0	1	1	0
Alberta	43	37	5	0	0	0	1
Colombie-Britannique	52	48	0	1	0	2	1
Yukon	10	8	0	0	2	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1	1	0	0	0	0	0
Nunavut	0	0	0	0	0	0	0
À l'extérieur du Canada	7	7	0	0	0	0	0
TOTAL	**847**	**587**	**115**	**56**	**16**	**45**	**28**

Nota : Environ 74 p. 100 des plaintes sont recevables. Les plaintes qui ne font pas l'objet d'une enquête sont renvoyées à une institution appropriée ou refusées parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la *Loi sur les langues officielles* ou de son *Règlement*.

La catégorie « Autres » comprend principalement des plaintes concernant les avis, l'administration de la justice et des mesures discriminatoires suivant le dépôt d'une plainte.

Service au public

Les cinq catégories principales de plaintes recevables au sujet du service au public sont les suivantes :

- services au sol pour le public voyageur (22 p. 100);
- communication de personne à personne (18 p. 100) : réceptionnistes, douaniers, postiers, policiers, etc., qui n'offrent pas activement de services dans les deux langues officielles ou qui ne fournissent pas de services dans la langue choisie par le client;
- communications écrites (17 p. 100);
- communications dans les médias (10 p. 100) : presque toutes ces plaintes concernent le manque de publicité dans les publications de langue officielle minoritaire;
- communications téléphoniques (10 p. 100).

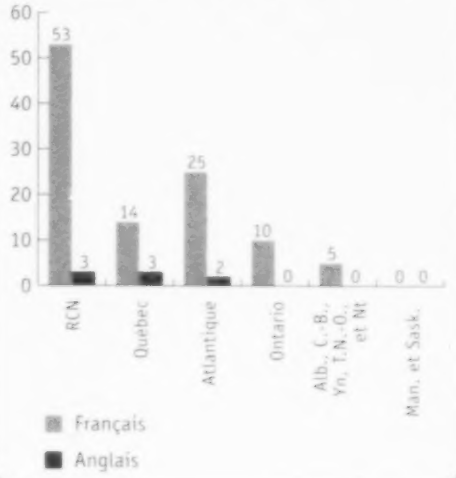
Langue de travail

La plupart des 115 plaintes recevables sur la langue de travail se répartissent comme suit :

- 49 p. 100 dans la région de la capitale nationale;
- 23 p. 100 dans les provinces de l'Atlantique;
- 15 p. 100 au Québec.

De ces plaintes, 32 (28 p. 100) portent sur les communications internes, 15 (13 p. 100) sur le perfectionnement professionnel et 13 (11 p. 100) sur les communications écrites.

Figure 6 – Nombre de plaintes recevables sur la langue du travail, selon la langue des plaignants
Du 1er avril 2004 au 31 mars 2005



Participation équitable

Cette année, on observe une augmentation de 36 p. 100 des plaintes recevables (de 33 à 45) sur le manque d'équité en matière de participation des deux groupes linguistiques dans la fonction publique. Dans un tiers de ces cas, on allègue que les fonctionnaires d'expression française et anglaise n'ont pas les mêmes possibilités de promotion au sein de leur institution. Cette augmentation, ainsi que le nombre de plaintes concernant l'accès à la formation linguistique, est liée à la nouvelle politique de dotation impérative déjà mentionnée.

Exigences linguistiques des postes

Cette année, 7 p. 100 des plaintes recevables concernent les exigences linguistiques des postes, ce qui représente une baisse par rapport à 10 p. 100 l'an dernier, mais qui se situe près du niveau de 6 p. 100 observé en 2002-2003.

Promotion du français et de l'anglais

Seize plaintes recevables dénoncent des contraventions potentielles à la partie VII de la *Loi* qui établit l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des minorités francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela représente une diminution de 52 p. 100, de 33 à 16 plaintes recevables, comparativement à l'an dernier. Toutefois, l'an dernier, le nombre était exceptionnellement élevé : en hausse par rapport à 19 en 2002-2003 et à dix l'année précédente, probablement à cause d'une plus grande sensibilisation à la question de la part des médias et au sein des communautés minoritaires. Ainsi, cette année, le nombre de plaintes touchant la partie VII de la *Loi* représente un retour aux niveaux antérieurs.

Des 16 plaintes invoquant la partie VII, 12 (75 p. 100) ont été déposées par des personnes d'expression française. Ces plaintes visaient les institutions suivantes : quatre s'adressaient à Patrimoine canadien, trois aux Affaires étrangères du Canada, deux à Santé Canada, deux à Citoyenneté et Immigration, une à la Société Radio-Canada, une à Service correctionnel Canada, une aux Affaires indiennes et du Nord canadien, une à Industrie Canada et une au Bureau du Conseil privé.

Quelques cas intéressants résolus en 2004–2005

Les encadrés suivants mettent en lumière quelques cas intéressants résolus cette année. Ils comprennent les résultats des enquêtes ainsi que les suivis pour assurer la mise en œuvre des recommandations formulées.

PARTIE IV – SERVICE AU PUBLIC

Sujet	Institution	Problème	Résolution
Tierces parties	Bureau du commissaire à l'éthique	Les témoins n'ont pas eu la chance d'être assermentés ou de témoigner dans la langue officielle de leur choix. **Fondée**	Les futurs contrats entre le Bureau et ses agents juridiques renfermeront une clause exigeant le respect du choix de la langue officielle des témoins. Le Bureau du commissaire à l'éthique a modifié ses procédures en conséquence.
Formation offerte à des clients de l'extérieur	Gendarmerie royale du Canada	La police de Gatineau a demandé une formation en français, mais la GRC ne pouvait l'offrir qu'en anglais. **Fondée**	La GRC a fait traduire le matériel didactique et le cours peut maintenant être dispensé en français.
Organismes financés par le gouvernement du Canada	Santé Canada	Le Saint John Family Resource Centre et le Fredericton Regional Family Resource Centre, au Nouveau-Brunswick, ont été incapables de fournir des services en français. **Fondée**	Santé Canada a convenu de s'assurer que ces centres offrent des services dans les deux langues officielles, puisqu'il existe une demande importante en ce sens dans chacun de ces bureaux.
Utilisation de la presse minoritaire	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et Patrimoine canadien	Suivi des recommandations formulées en 2002 qui préconisaient des politiques et des directives plus claires en matière de communications et de publicité afin d'assurer un traitement égal des deux langues officielles. **Fondée**	Cinq recommandations ont été mises en œuvre entièrement, trois l'ont été partiellement et neuf sont en cours. La commissaire considère que les mesures prises vont dans le bon sens, mais qu'il faudrait accélérer la cadence.

PARTIE V – LANGUE DE TRAVAIL

Sujet	Institution	Problème	Résolution
Outils de travail	Parcs Canada	L'institution n'a pas fourni la traduction simultanée et les documents dans les deux langues officielles lors des réunions du Comité national sur la politique de santé et de sécurité au travail. **Fondée** en ce qui concerne les documents.	Nous avons jugé que l'institution n'était pas obligée de fournir la traduction simultanée. Toutefois, tous les documents fournis durant ces réunions sont maintenant traduits.
Services centraux	Environnement Canada	Le bureau des ressources humaines du ministère à Downsview (Ontario) n'était pas en mesure d'offrir des services en français au personnel travaillant dans la région de la capitale nationale. **Fondée**	Nous avons recommandé que l'institution prenne les mesures administratives qui s'imposent pour offrir des services en français jusqu'à ce que le bureau de Downsview ait la compétence bilingue requise, qu'il établisse une directive claire sur une offre active, dispense de la formation au personnel sur les obligations en matière de langues officielles et surveille la prestation de services dans la langue officielle choisie par les clients.

PARTIE VI – PARTICIPATION ÉQUITABLE

Sujet	Institution	Problème	Résolution
Possibilités de carrière	Commission de la fonction publique	La note de passage au test 310 de la CFP, approuvée comme l'équivalent d'un diplôme universitaire, diffère selon que la langue du test est le français ou l'anglais. **Non fondée**	La plainte est non fondée, car les notes de passage ont été établies suivant les systèmes d'évaluation communément reconnus et tiennent compte du degré inhérent de difficulté propre à chaque langue officielle. Par conséquent, les deux groupes linguistiques ont une chance égale de réussir ce test.
Possibilité de mutation	Défense nationale	Un employé a allégué avoir été désavantagé lors d'une évaluation pour mutation professionnelle à cause des résultats qu'il a obtenus à un cours de formation qu'il a dû suivre en français, sa langue seconde. **Fondée**	Bien que le Ministère soutienne que l'employé n'a pas été désavantagé sur le plan de son évaluation, puisqu'il a obtenu sa mutation, il a rectifié le rapport de sélection du personnel pour y indiquer que le plaignant a suivi le cours de formation dans sa seconde langue officielle.

PARTIE VII – PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Sujet	Institution	Problème	Résolution
Sites Web des missions diplomatiques	Ministère des Affaires étrangères	Suivi des recommandations formulées en 2002 pour assurer le statut égal du français et de l'anglais sur les sites Web des missions canadiennes à l'étranger, des missions diplomatiques étrangères au Canada et des organisations internationales. **Fondée**	Tous les sites Web des missions canadiennes à l'étranger passés en revue sont dorénavant dans les deux langues officielles. Le Ministère continuera à encourager les pays étrangers (dont la moitié offrent un contenu en anglais seulement) à utiliser les deux langues dans le site Web de leur mission et à promouvoir l'utilisation du français dans les organisations internationales.
Limites des circonscriptions électorales	Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales du Nouveau-Brunswick	Les changements proposés aux limites des circonscriptions électorales du district Acadie-Bathurst menaçaient la préservation et le développement de trois paroisses francophones au Nouveau-Brunwick. **Fondée**	La commissaire a recommandé que la Commission de délimitation des circonscriptions du Nouveau-Brunswick réexamine sa proposition en tenant compte de son obligation de respecter l'engagement du gouvernement à la partie VII qui est de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Une contestation devant la Cour fédérale, où la commissaire est intervenue, a contribué à la réintégration des paroisses dans leur district original.
Heures de service	Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC)	La réduction des heures de service au bureau de RHDCC à Wellington (Î.-P.-É.), a un impact négatif sur le développement socio-économique de la communauté francophone dans la région Évangéline de la province. **Fondée**	La commissaire juge fructueuse la réunion tenue entre le Ministère et la communauté. Toutefois, elle n'a pas encore donné lieu à l'amélioration du service. La commissaire a recommandé que le Ministère revoie sa décision de réduire le service afin de s'assurer qu'il soutient la communauté dans la pleine mesure de son mandat conformément à la partie VII.

PARTIE VII – PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS (suite)

Sujet	Institution	Problème	Résolution
Promotion de la dualité linguistique	Société Radio-Canada et Canadian Broadcasting Corporation	Des propos que de nombreux Canadiens jugent discriminatoires à l'égard du groupe de l'autre langue officielle ont été diffusés sur le réseau de télévision anglais et le réseau radiophonique français de Radio-Canada. Puisque les plaintes originales portent sur la discrimination, elles ne sont pas considérées comme recevables. Par contre, nous avons examiné la façon dont la Société a pris en considération la partie VII de la *Loi*. Deux recommandations ont été faites à l'institution par la suite.	La Société a convenu d'inclure une référence spécifique à la dualité linguistique dans les politiques et les normes de sa programmation ainsi que dans ses procédures et pratiques d'orientation des nouveaux employés.

Vérifications

Deux vérifications ont été effectuées cette année. La première concernait le Programme de développement des collectivités et la seconde, la Commission canadienne du tourisme. La première vérification visait la partie IV de la *Loi* qui porte sur les services au public ainsi que la partie VII de la *Loi* qui souligne l'engagement du gouvernement à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne. La deuxième vérification visait uniquement la partie VII de la *Loi*.

Programme de développement des collectivités

En mai 2004, le Commissariat a entrepris une vérification pour évaluer les services offerts dans le cadre du Programme de développement des collectivités qui est administré par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC), l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) d'Industrie Canada et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO). Ce programme a donné lieu à la création d'un réseau national de Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) visant

à diversifier l'économie des régions rurales du Canada. Dans le Canada atlantique, ces sociétés sont appelées Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC). Les quatre institutions fédérales sont tenues de s'assurer que les SADC et les CBDC se conforment aux exigences des parties IV et VII de la *Loi sur les langues officielles*.

La vérification a révélé que malgré les efforts de l'APECA, de DEC et de FedNor/IC, les services offerts par les SADC au Québec et en Ontario et ceux qu'offrent les CBDC dans le Canada atlantique sont insuffisants. DEO a intégré dans son réseau les Organisations francophones à vocation économique (OFVE). Ces organisations consultent la communauté minoritaire au moment de leur planification stratégique et préparent un plan pour chacune des quatre provinces. Les OFVE examinées ont offert d'excellents services en français, et leur documentation, leur affichage et leur site Web existent en version française. Les accords des quatre institutions renferment maintenant des clauses sur les langues officielles, même si dans certains cas, ces clauses ne sont pas suffisamment explicites. DEC, Industrie Canada et DEO ont pris des mesures supplémentaires pour informer les SADC de leurs obligations linguistiques.

La commissaire a fait 18 recommandations à l'APECA, à DEC et à Industrie Canada visant à améliorer la conformité des SADC et des CBDC à la *Loi sur les langues officielles*. En premier lieu, les SADC et les CBDC doivent proposer une offre active de service et acquérir les compétences linguistiques suffisantes pour offrir un service de qualité comparable dans les deux langues. Elles doivent se doter de mécanismes pour évaluer la qualité du service dans les deux langues, et établir des indicateurs de rendement pour mesurer les résultats atteints dans le soutien au développement des communautés francophones et anglophones du Canada. À cette fin, elles doivent consulter séparément les communautés minoritaires de langue officielle durant leur planification stratégique afin de s'assurer que les besoins de chaque communauté sont clairement déterminés.

Les institutions fédérales ont indiqué qu'elles mettront en œuvre la plupart des recommandations émises dans le cadre de la vérification. Les recommandations qui n'ont pas été acceptées ou qui l'ont été partiellement portent sur la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Trois des quatre institutions fédérales sont d'avis que les obligations de la partie VII ne s'appliquent pas aux SADC et aux CBDC. Selon nous, les obligations des institutions fédérales, dans le contexte des mandats confiés aux SADC et aux CBDC, englobent les responsabilités relatives aux parties IV et VII de la *Loi*.

Commission canadienne du tourisme

En août 2004, le Commissariat a entrepris une vérification de la Commission canadienne du tourisme (CCT) pour évaluer sa mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* en ce qui a trait à la façon dont la CCT encourage l'utilisation du français et de l'anglais au Canada et projette le caractère bilingue du Canada.

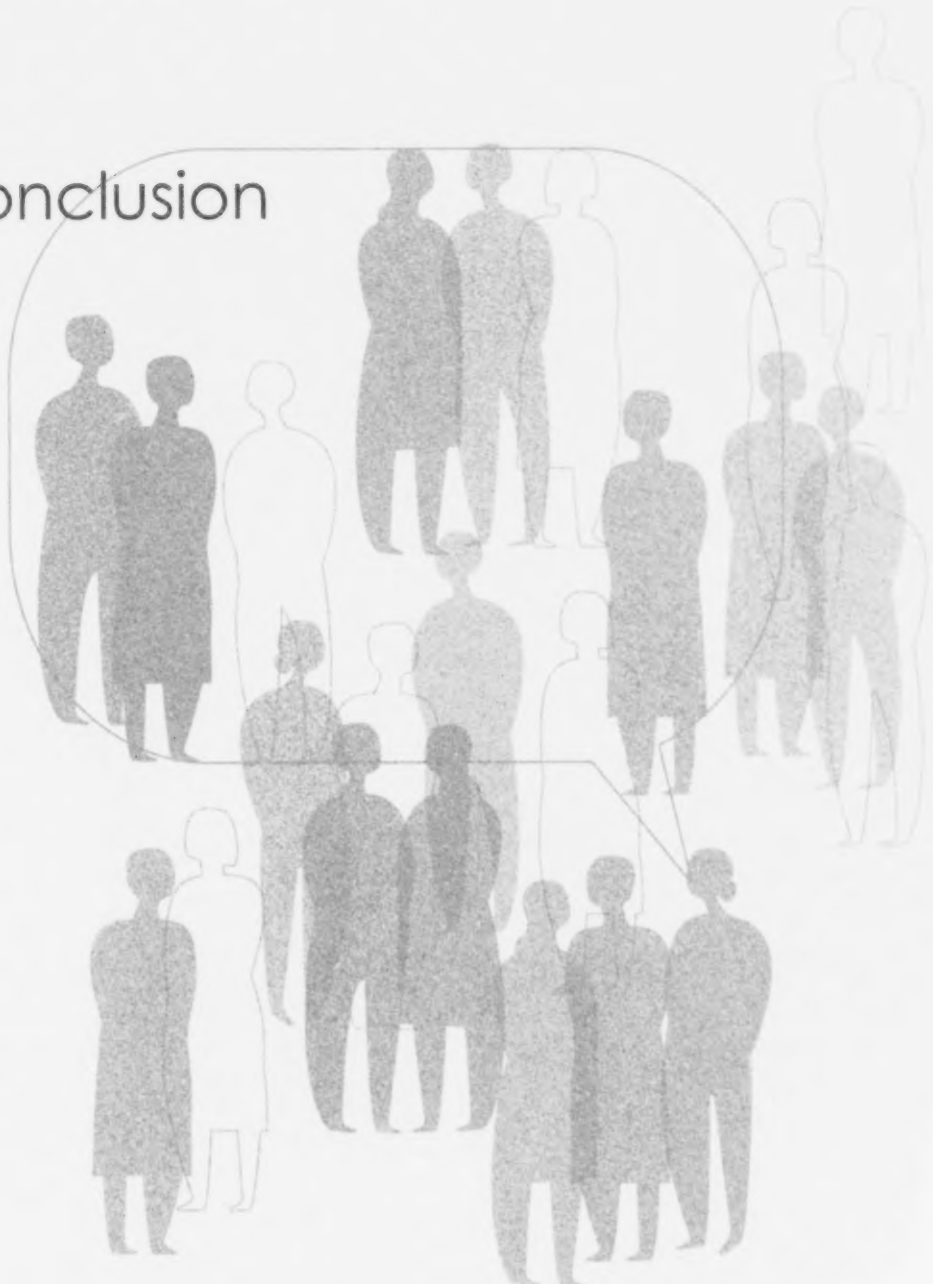
La vérification a révélé que la CCT n'a pas encore de politique ni de lignes directrices sur les langues officielles et que la plupart de ses gestionnaires et autres membres du personnel en savent peu sur les obligations linguistiques de la Commission en vertu de la *Loi*. Bien que la CCT ait un plan d'action pour la mise en œuvre de la partie VII, le plan ne comprend pas d'objectifs précis et mesurables. En outre, la Commission ne dispose d'aucun mécanisme pour évaluer son rendement en matière de langues officielles. Des quelque 250 accords de partenariat que la CCT a conclus au cours des trois dernières années, seulement 2 p. 100 l'ont été avec des membres de communautés de langue officielle en situation minoritaire, et aucun mécanisme de consultation officiel n'a

été établi pour déterminer les besoins de ces communautés en matière de développement économique. De plus, la CCT n'utilise pas suffisamment ses publications et ses sites Web comme moyens de promouvoir le français et l'anglais au Canada et à l'étranger.

La commissaire a recommandé que la CCT établisse une politique des langues officielles et que cette politique soit distribuée à tout le personnel; qu'elle élabore un plan d'action approprié pour mettre en œuvre la partie VII; qu'elle consulte les communautés de langue officielle en situation minoritaire; qu'elle tienne compte de ses obligations linguistiques dans ses accords de partenariat; et, qu'elle se dote de mécanismes pour surveiller le rendement et responsabiliser la gestion. La vérification a permis de conclure que les cadres supérieurs doivent manifester plus de leadership et prendre les mesures nécessaires pour corriger les lacunes indiquées.

La commissaire s'est montrée généralement satisfaite des mesures proposées par la CCT pour mettre en œuvre ces recommandations.

Conclusion



Conclusion

Comme on a pu le constater dans le volume I, il y a eu beaucoup de progrès sur le plan linguistique au Canada depuis 35 ans. Ainsi a-t-on pu se rendre compte dans le présent volume, en particulier au chapitre des belles réussites et du prix Léon du leadership, que l'appareil fédéral poursuit ses efforts dans bien des domaines pour améliorer les résultats relatifs aux langues officielles. Mais il reste beaucoup à faire.

Les résultats de nos enquêtes et de nos vérifications montrent que des améliorations sont requises dans les domaines du service au public, de la langue de travail et du développement des communautés linguistiques en situation minoritaire. Ce sont des questions qui continueront à nous préoccuper, surtout au moment où le gouvernement cherche à développer de nouvelles façons d'offrir ses services aux Canadiens et aux Canadiennes au XXI^{e} siècle.

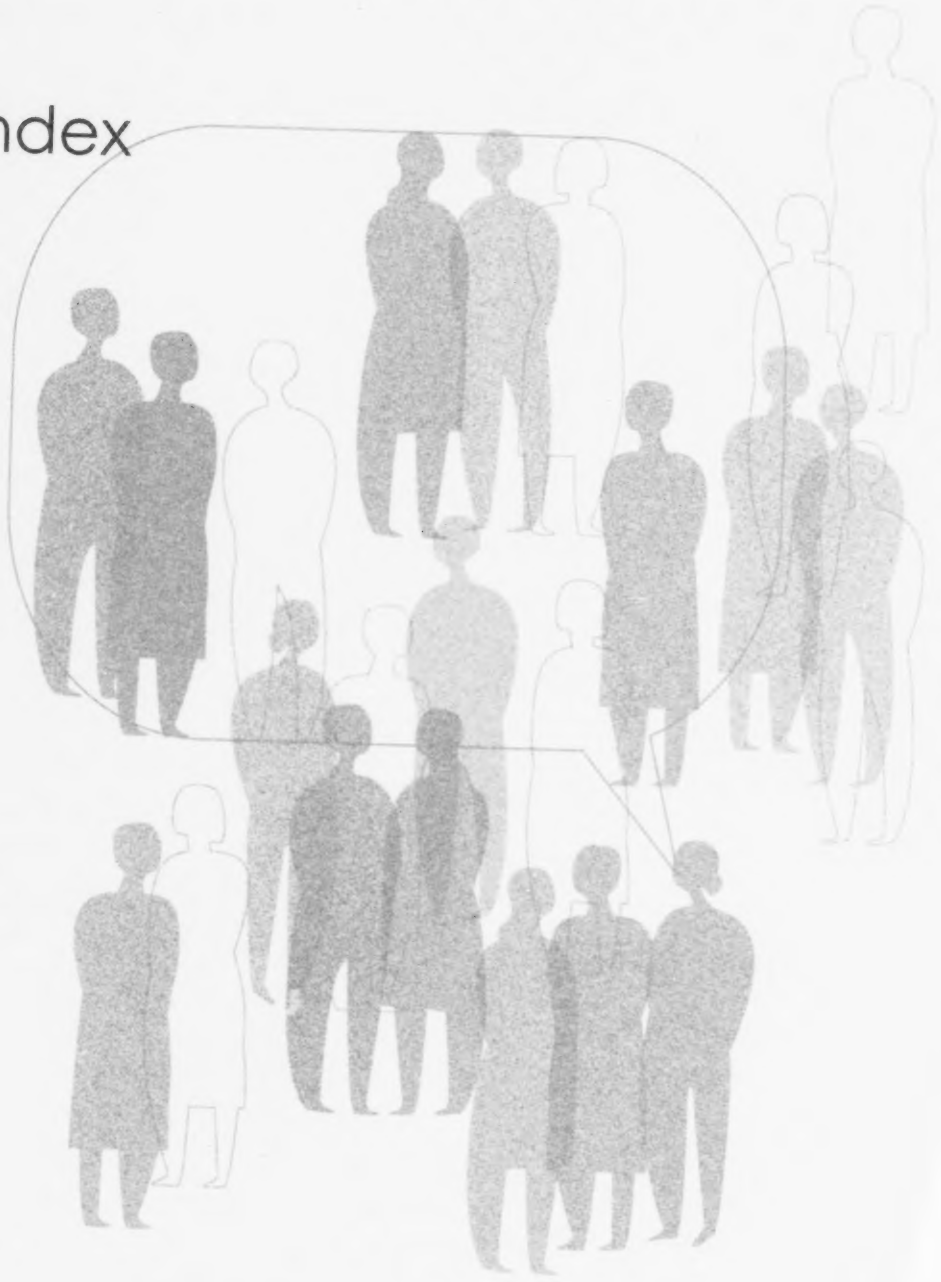
Nos bulletins de rendement donnent aussi pour la première fois un sommaire évaluatif de l'état de la mise en œuvre du programme des langues officielles dans 29 institutions. On note clairement dans ces évaluations qu'il ne suffit pas simplement d'avoir une infrastructure. Il faut que s'en suivent, sur le terrain, des résultats correspondant aux politiques et aux directives.

Il faudra un leadership plus musclé et plus visible pour contrer cette approche lente et timide et pour faire avancer certains dossiers stratégiques où nous avions jugé bon, dans le rapport annuel de l'an dernier, de formuler certaines recommandations. Nous citons en exemple le besoin de clarifier, par voie législative ou réglementaire, la portée juridique de la partie VII de la *Loi*.

Enfin, le *Plan d'action pour les langues officielles* du gouvernement suit un parcours incertain. Bien que nous ayons applaudi le leadership gouvernemental dans la création de ce plan, nous nous inquiétons, deux ans après son lancement, d'un manque de coordination et de cohésion. Ce laisser-aller conduit à une perte d'impulsion et de crédibilité.

Bref, nous constatons aujourd'hui que nous traversons une période de stagnation dans le domaine des langues officielles. Il faut un leadership politique et administratif plus fort. Nous l'avons aussi constaté dans le volume I. Dès qu'il y a absence de leadership, une régression se produit en matière de langues officielles. Les leaders politiques et administratifs doivent indiquer la voie à suivre plus clairement, en proposant une vision stimulante et généreuse à notre société. L'avenir linguistique du Canada en dépend.

Index



Index

Accéléré (formation linguistique), 28

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 5, 27

Agence du revenu du Canada, 12, 27–28, 29

Agriculture et Agroalimentaire Canada, 27

Aide aux entreprises (projet pilote), 27

Air Canada, 13, 39
- *Loi sur la participation au capital public d'*, 13

Apprentissage de la langue seconde, 6

Association de l'industrie de la langue, 5

Beaudry, Marcel, 26–27

Bélanger, Mauril, 10, 11

Belles réussites de 2004–2005, 27–31
- développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, 29
- formation linguistique, 27–28
- initiatives encoureagant, 30–31
- promotion des langues officielles, 29

Bourses d'été de langues, programme des, 6

Bulletin de rendement, 18-24
- analyse et conclusions, 23-24
- données inaccessibles sur la capacité linguistique, 24
- échantillon utilisé pour la cueillette d'observations sur le terrain, 19
- fiches d'information, 23
- guide de notation détaillé, 18
- manquements liés à l'identification des points de services bilingues, 24
- méthodologie, 18–19

portefeuille économie-transport-sécurité, 20–21
portefeuille social-culturel-autres institutions, 22
problèmes systémiques nuisent à la mise en œuvre de la *Loi*, 24
résultats, 19–22
sources d'information, 19
stagnation dans la qualité des services au public, 23

Bureau de liaison à Sudbury, en Ontario, 35

BUROLIS (base de données), 24

Campagne incitative pour le maintien des connaissances en langue seconde, 28

Centre scolaire et communautaire (CSC) des Grands Vents, 31

Centre virtuel de maintien des acquis linguistiques, 27

Chambre de commerce du Québec, 30

Citoyenneté et Immigration, 12

Commissaire, rôles, 1

Commission de la capitale nationale, 26–27

Commission canadienne du tourisme, 49–50

Congrès mondial acadien 2004, 31

Conseil de l'aménagement linguistique du Nouveau-Brunswick, 30

Conseil des Ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC), 6
Postsecondaire, 6

Conseil fédéral de l'Île-du-Prince-Édouard, 29

Conseil fedéral du Pacifique, 28

Conseil fédéral au Québec, 29

Conseil féderal de Terre-Neuve-et-Labrador, 28

Conseil national de recherches du Canada, 28

Cour suprême du Canada, 29

Développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, 29

Développement social Canada, 6

Dryden, Ken, 6

Enseignement dans la langue de la minorité, 6

Ententes entre le Canada et les communautés, 6

Entente fédérale-provinciale-territoriale sur la santé, 14

État des lieux sur la situation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles, 14

Évaluation des recommandations formulées par la commissaire, 10–15
- clarifier la portée juridique de la partie VII, 10–11
- compléter la révision des politiques en matière de langues officielles, 10
- droits linguistiques du public voyageur et du personnel d'Air Canada, 13
- ententes fédérales-provinciales-territoriales sur la santé, 14
- maintenir les ressources allouées au Programme des langues officielles, 11–12
- mécanismes efficaces d'évaluation, 12
- nomination des juges bilingues, 14–15
- promotion de la dualité linguistique, 15
- rapport annuel de progrès, ministres, de l'Éducation 13
- renforcer le cadre de responsabilisation de la gestion 12

Forum des maires de la péninsule acadienne, 11

Forum 2005 sur la dualité linguistique, 29

French for the Workplace, 28

French-language Services Act, 30

Gestion ACE Aviation, 13

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 30

Institut français (Saskatchewan), 6

Justice Canada, 5, 14
- Fonds d'appui à l'accès à la justice dans les deux langues officielles, 5
- bilinguisme des juges, 14

Loi S-3, 11

Manitoba, Ministère de la Justice du, 30

Manquements liés à l'identification des points de services bilingues, 24

Memorial University de Terre-Neuve-et-Labrador, 28

Ministère de l'Éducation de l'Ontario, 30

Notre bilinguisme, 27

Nouveau-Brunswick
amélioration dans la prestation du service bilingue, 23
Conseil de l'aménagement linguistique, 30
Partenariat communautaire, 30

Nouvelle-Écosse, Gouvernement, 30

Offre active, 23

Ontario, Ministère de l'Éducation, 30

Parlez-vous français? (cours), 28

Partenariat communautaire au Nouveau-Brunswick, 30

Partenariat communautaire à Terre-Neuve-et-Labrador, 31

Patrimoine canadien, 5–6, 15
l'apprentissage de la langue seconde, 6
l'enseignement dans la langue de la minorité, 6

Petite enfance, 6

Pivot, Bernard, 27

Plaintes
analyse, 39
cas intéressants résolus en 2004–2005, 43–48
dans le nouveau millénaire, 37
dans les années 1970, 35–36
dans les années 1980, 36
dans les années 1990, 36
demandes d'information, 38
dix institutions les plus visées, 40
exigences linguistiques des postes, 43
langue de travail, 42–43, 45
participation équitable, 43, 46
recevables par catégorie principale, 41–48
modes de transmission, 38
processus d'enquête sur les plaintes, 38–39
Promotion du français et de l'anglais, 43 47–48
recevables par catégorie principale, 40
service au public, 42, 44

Plan d'Action pour les langues officielles du gouvernement du Canada, 1, 4
améliorations souhaitées, 7–8
cadre de reddition de comptes, 7
clarification des responsabilités, 7
ententes Canada-communautés, 6
initiatives des ministères fédéraux, 5
lent départ, l'année I, 4
mise en œuvre, 8
petite enfance, 6

plus grande transparence financière, 7-8
progrès assortis des préoccupations, l'année 2, 5
rapport d'étape 4-5, 8
retards inquiétants, 5

Plan Vision, 29

Politique d'aménagement linguistique (Ontario), 30

Portail Internet (Québec), 30

Prestation de services bilingues, 23

Prix Léon du Leadership pour 2004-2005, 26-27

Programme de développement des collectivités, 48-49
Recommandations fait par la commissaire, 49

Promotion des langues officielles, 29

Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde, 5

Québec, portail Internet, 30

Santé Canada, 5

Société 2004 Society, 31

Sommet de la Francophonie de 2004, 27

Stagnation dans la qualité des services au public, 23

Statistique Canada, 28

Sussex Cinéma, 27

Terre-Neuve-et-Labrador, Partenariat communautaire à , 31

Transport Canada, 12

Trophées de la langue française, 27

Université Sainte-Anne (Nouvelle-Écosse), 27-28

Vérifications, 48-50
Commission canadienne du tourisme, 49-50
Loi sur les langues officielles, 48-49
partie IV de la *Loi*, 48
partie VII de la *Loi*, 48
Programme de développement des collectivités, 48-49
services téléphoniques, 27

VIA Rail, 37